

INFORME FINAL

26 de julio de 2004

I.- INTRODUCCION

1.1. Requerimientos básicos del informe solicitado:

El presente informe fue objeto del contrato suscrito en noviembre de 2003 entre el BID y los consultores que lo suscribimos; el objetivo según dicho contrato “es proveer una evaluación de desempeño (“performance assesment”) del Programa Nacional de Administración Fiscal para los Estados Brasileños (980/OC-BR) en apoyo a los esfuerzos del Gobierno de Brasil para fortalecer el federalismo fiscal definido constitucionalmente, en particular en lo referente al aumento del nivel de eficiencia y eficacia administrativa y a la racionalidad y transparencia en el manejo de los recursos públicos en el ámbito estadual”.

Junto a este objetivo general (evaluación de desempeño) se especifica que la evaluación deberá dar respuesta a una serie de interrogantes clave:

- “¿ El programa ha sido pertinente e importante con respecto a los problemas de desarrollo del país y coherente con las prioridades del Gobierno y del Banco?
- ¿ El programa ha sido coherente respecto en términos de resultados previstos, componentes y actividades incluidas?
- ¿ El programa ha sido ejecutado de manera eficiente, medida en función de sus costes administrativos y su plazo de ejecución?
- ¿ El programa fue efectivo en cuanto al rendimiento de resultados, tanto en lo atinente a intervenciones individuales, como en cuanto al programa íntegro?

Además se requiere que se preste atención al estudio de sustentabilidad de resultados y a la contribución del programa al desarrollo institucional del prestatario; asimismo se pide se analice el desempeño del Banco y del prestatario/ejecutor en la supervisión e implantación del programa y el grado de cumplimiento de los resultados esperados; los factores que afectaron positivamente o negativamente dicho cumplimiento; la efectividad del programa en sus beneficiarios y las expectativas de sustentabilidad de los resultados.

1.2. Contenido básico del Programa y consideraciones tenidas en cuenta para su formulación:

El objeto de análisis es El Programa Nacional de Administración Fiscal para los Estados Brasileños, que tiene como objetivo general “aumentar el nivel de eficiencia y eficacia administrativa y la racionalidad y transparencia en el manejo de los recursos públicos de los Estados, a través del fortalecimiento de las distintas entidades responsables por la gestión fiscal de los gobiernos estatales”.

Este Programa contiene dos componentes principales:

- **“Componente de asistencia técnica y coordinación”**, dirigida a fortalecer el Ministerio de Hacienda Federal en el proceso de impulso, supervisión, e integración del área fiscal a nivel nacional; para ello, con recursos del programa, se creó la Unidad de Coordinación del Programa – UCP, y se posibilitaron recursos para facilitar a los Estados la asistencia técnica que requirieran en la preparación de sus proyectos (y así mitigar uno de los posibles riesgos identificados); también se previeron recursos para la realización de seminarios y cursos a nivel nacional que contribuirían a la integración, coordinación y apoyo del programa en su conjunto.
- **“Componente de Administración Fiscal”**; la de mayor importancia económica, dirigida a cofinanciar los proyectos a desarrollar por los Estados que finalmente se adhirieron al programa.

En Brasil la Constitución de 1988 asegura la autonomía de sus Unidades Federales; en cada uno de los niveles de gobierno se tiene autonomía administrativa; la autonomía financiera se manifiesta fundamentalmente a través de la formulación de presupuestos propios de cada Unidad Federal, el poder para definir la tributación obligatoria y la capacidad para realizar el gasto público; la forma descentralizada de organización está compuesta por 27 gobiernos subnacionales (26 Estados y un Distrito Federal). Pero la política fiscal en Brasil no solo está condicionada por su forma de organización, sino también por aspectos históricos de naturaleza política, económica y social, lo que ha dado lugar a profundos desequilibrios regionales que han influido en el planteamiento y ejecución de las políticas públicas, y por ello corresponde al Gobierno Federal un importante papel de coordinación.

Como parte de esa función de coordinación, el Ministerio de Hacienda del Gobierno Federal, a través de su Secretaria Ejecutiva, está abocado a la búsqueda de soluciones en materia de política fiscal, a nivel Federal, pero también a nivel subnacional a través del ejercicio de la Presidencia del Consejo de Política Hacendaría (CONFAZ-órgano colegiado representativo de todos los Estados).

Aparte las consideraciones anteriores, en la formulación del Programa se tuvieron en cuenta una serie de problemas de la Administración Tributaria y Financiera de los Estados, entre los cuales cabe destacar:

- **Por el lado del Gasto Público:**

- La falta de control del gasto público y deficiencias en los sistemas de administración financiera (el Gobierno Federal contaba con el SIAFI, pero aunque se desarrolló el SIAFEM para Estados y Municipios, su implantación a nivel

subnacional era mínima); esta situación impedía una gestión eficiente del gasto público.

- Además el área de preparación del presupuesto no estaba integrada en el ciclo financiero, y el flujo de información entre las unidades ejecutivas del gasto era, en general, lento y rudimentario, teniendo frecuentes demoras e inconsistencias en su ejecución.
- La falta de integración entre el sistema aplicado para la formulación del presupuesto y el utilizado en su ejecución, así como la inexistencia de una cuenta única, hacían imposible garantizar la transparencia y efectividad del gasto público realizado por los Estados.

- **Por el lado de los Ingresos:**

- Una falta de inversión en las Administraciones Tributarias en los últimos diez años contribuyó fuertemente a su debilitamiento; la falta de capacitación de los recursos humanos, unido a su bajo grado de automatización, y la carencia de implantación de controles cruzados, impedían la realización de acciones efectivas de fiscalización y auditoría de los contribuyentes; los programas de cobranza eran poco eficaces, fundamentalmente por las mismas causas.
- Un alto fraude (evasión fiscal) estimado: estas deficiencias en el control del gasto y la falta de eficacia en las acciones de cobranza y fiscalización de las administraciones fiscales, son un estímulo para el incumplimiento de sus obligaciones por parte de los contribuyentes; la falta de estudios sobre el nivel de evasión por parte de los Estados impedía un conocimiento adecuado del fenómeno, pero se estimaba un grado de evasión del 40% en muchos Estados y un promedio del 35% en el impuesto ICMS (según consta en la documentación del préstamo).

Este diagnóstico de la situación fue la razón básica que dio lugar a que el Gobierno Brasileño solicitase asistencia técnica al BID para la elaboración de un Programa de Modernización y Fortalecimiento de las Administraciones Fiscales de los Estados, llegándose a la conclusión de que era altamente conveniente que el tema fiscal de los Estados se tratase con un enfoque nacional, para así facilitar la integración de todo el aparato de la Administración Tributaria a nivel nacional y subnacional, como mejor forma para posibilitar la implantación de un control eficiente del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, y porque era de importancia básica para su ejecución establecer la coordinación del Programa a nivel del Gobierno Federal; una de las lecciones aprendidas por el BID indicaba que las reformas del área fiscal exigen liderazgo en su ejecución, una estricta supervisión, y apoyo gubernamental al más alto nivel.

Así se llegó a la conclusión de que ese liderazgo correspondía al Ministerio de Hacienda Federal, quien lo ejercería a través de su Secretaría Ejecutiva, la cual actuaría a través de la Presidencia del CONFAZ y la UCP que se creaba específicamente para esta finalidad.

1.3. Objetivo y resultados esperados del Programa:

- **Objetivo General:** Aumentar la eficiencia y eficacia administrativa y la racionalidad y transparencia del gasto público de los Estados; para su consecución se actuaría a través del fortalecimiento de la entidades responsables de la gestión fiscal de los Gobiernos de los Estados y se apoyaría la implantación de proyectos específicos dirigidos a:

- * Mejorar los mecanismos legales, operacionales, tecnológicos y de gerencia, de dichas entidades.
- * Fortalecer e integrar la administración financiera y consolidar la auditoría y el control interno.
- * Establecer un efectivo control del cumplimiento tributario de los contribuyentes, a través de nuevas técnicas en las actividades de recaudación y fiscalización tributaria.
- * Agilizar la cobranza coactiva de la deuda tributaria morosa y favorecer los procesos de integración entre la Administración Tributaria y los órganos de cobranza judicial.

- **Resultados esperados:** a la conclusión del programa se esperan los siguientes resultados:

- * Implantación en los 26 Estados y en el Distrito Federal de proyectos de modernización de la Administración Tributaria, y 10 proyectos de modernización de la Administración Financiera (luego ampliado por un acuerdo de la UCP).
- * La viabilización de la integración de los sistemas tributarios de los Estados y del Gobierno Federal, a través de la implantación de redes estatales de información Fiscal.
- * La integración de los censos (catastros) de los contribuyentes a nivel estatal y federal.
- * La implantación de mecanismos y procedimientos de intercambio de información entre los sistemas estatales, permitiendo el control efectivo del cumplimiento fiscal de los principales contribuyentes (unos 300.000, los cuales eran responsables del 80% del valor de las operaciones comerciales).
- * La definición de indicadores de gestión del área fiscal estatal e índices regionales de evasión tributaria para los principales sectores de actividad.
- * Que se lograse un mayor equilibrio fiscal entre los Estados.

1.4. Descripción básica del Programa:

Para cumplir los objetivos previstos el programa contiene dos componentes principales:

- **Componente de Asistencia Técnica y Coordinación:** Componente dirigida a facilitar apoyo a la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Hacienda Federal en las actividades de supervisión, integración y coordinación del área fiscal a nivel nacional y a los Estados en la preparación de los proyectos específicos de modernización fiscal; para este componente se creó la UCP que tendría las siguientes responsabilidades:

- * Apoyar la elaboración de los proyectos específicos de cada Estado.
- * Coordinar la formalización de contratos entre el Estado y el Agente Financiero (Caja Económico Federal-CEF) y supervisar su ejecución.
- * Fomentar y coordinar las propuestas de integración de los proyectos y los esfuerzos de integración del área fiscal.
- * Fomentar el intercambio de información y experiencias entre los proyectos de cada Estado a nivel nacional e internacional, a través de seminarios y cursos, a fin de obtener economías de escala.

- * Coordinar la ejecución de Programa.

- **Componente de Administración Fiscal:** Componente dirigida a financiar los proyectos de los Estados, con dos subcomponentes:

* **Subcomponente de Administración Financiera:** comprende los proyectos específicos del área financiera, que serán desarrollados por los Gobiernos Estatales, y que pueden incluir principalmente actividades en los siguientes campos:

- Estudios y análisis del gasto público.
- Sistema integrado de administración financiera.
- Presupuesto, tesorería y contabilidad gubernamental.
- Control y gestión del gasto público.
- Marco institucional y regulador del control interno.

* **Subcomponente de Administración Tributaria:** comprende los proyectos del área tributaria, que serán desarrollados a nivel de Gobiernos Estatales, y que pueden incluir principalmente actividades correspondientes a las siguientes campos de acción:

- Estudios y análisis económico-tributarios.
- Legislación tributaria estatal.
- Censo único de contribuyentes.

- Recaudación tributaria.
- Fiscalización y auditoría.
- Cobranza tributaria a nivel administrativo y judicial.
- Sistema integrado de administración tributaria.

El programa apoyaría las iniciativas individuales de cada Estado dentro de un marco de referencia común, el cual proporcionaría la estructura básica de los proyectos específicos, pero al mismo tiempo se permitiría atender las necesidades específicas que surgiesen en el diagnóstico de cada caso; este marco de referencia estaba descrito en el Reglamento Operativo del Programa, cuyo contenido constituye el marco de referencia obligatoria para los Estados:

1.5. Mecanismos previstos para el seguimiento del Programa:

El Programa establecía para su seguimiento la elaboración de una serie de informes por parte de la UCP y mecanismos específicos para su supervisión y evaluación; sintéticamente los siguientes:

a) Informes:

A la UCP le correspondía elaborar los siguientes Informes:

- **Informes de progreso.** Semestrales, que se presentarían al BID en los 60 días siguientes a la conclusión del semestre y que deberán contener como mínimo: cronograma de trabajo, las principales metas y objetivos para el siguiente semestre; los principales problemas detectados que están dificultando el desarrollo de los proyectos; grado de cumplimiento de resultados y metas definidas para los proyectos de cada Estado y para todo el programa en su conjunto.
- **Informe final:** a emitir a los 30 días de concluida la operación y que contendrá como mínimo: análisis de los resultados logrados con el programa; principales obstáculos encontrados en su ejecución; conclusión y recomendaciones.
- **Informes financieros:** a emitir en los 90 días siguientes a la conclusión de cada año.

b) Supervisión y evaluación del programa:

Para permitir el seguimiento de la operación por parte del BID, la UCP deberá presentar cuestionarios contestados por los Estados al concluir los 18 primeros meses de ejecución de cada uno de los proyectos y 30 días antes del último desembolso correspondiente también a cada uno de los proyectos; se previó además que la UCP organizaría una reunión/seminario de por lo menos 3 días con la participación de los coordinadores de los distintos proyectos de los Estados, con el objetivo de poder revisar los logros alcanzados y los problemas que se hubiesen presentado en cada proyecto.

La evaluación de los proyectos estaba previsto que se realizaría en base a indicadores definidos por el BID, para medir el grado de eficiencia y eficacia de las distintas administraciones Tributarias y Financieras, que resultan de la evaluación de los datos suministrados con motivo de los cuestionarios de relevamiento de datos, y de los informes presentados por el Gobierno. En el **Marco Lógico** se detallan los 40 indicadores de evaluación, elaborados por el BID.

Estos indicadores se contienen en el Anexo II del Marco Lógico: se trata de 16 “indicadores básicos” y 24 “indicadores complementarios”; no obstante en algún momento (del cual no se ha podido encontrar información escrita) se decidió sustituir estos 40 indicadores por otros, los conocidos como “indicadores de impacto consolidados” en número de 18; de estos 18 algunos de ellos coinciden con alguno de los contemplados en el Marco Lógico y otros no, pero solo de estos 18 se dispone de información para el conjunto de los Estados. No obstante el análisis efectuado de la información de estos 18 indicadores puso de manifiesto que la misma es de muy dudosa fiabilidad para la gran mayoría de los indicadores, por lo cual estos indicadores no pueden ser utilizados para el objetivo para el que estaban previstos, lo cual obligó a que en la ejecución de este informe se haya procedido a obtener información más fiable de una serie de indicadores alternativos con los cuales poder efectuar un análisis de los objetivos alcanzados.

1.6. Metas establecidas como objetivos del Programa:

En el apartado de “**viabilidad del programa, beneficios y riesgos**” figuran las siguientes metas cuantificadas ó genéricas:

- * En el área tributaria estaba previsto que el impacto del programa fuese significativo y se estima que el incremento de recaudación estaría entre un 5% para un Estado como el de São Paulo, y de un 15% a un 20% para Estados pequeños como Rio Grande do Norte ó Piauí (aunque en la documentación no se especifica a que periodo corresponden esas tasas ni si son en términos corrientes ó constantes, en la reunión con la UCP se estuvo de acuerdo en interpretar que esas tasas lo serian en términos reales).
- * Un incremento de recaudación tributaria que se estima del orden del 2% del PIB ó R\$ 13,5 billones, y que deben interpretarse referidos a la duración inicial prevista para el Programa, es decir, 4 años.
- * Ahorros sustanciales para los Gobiernos Estatales por la integración de los sistemas tributarios y por la implantación de puntos unificados para la fiscalización en frontera.
- * Disminución o eliminación de distorsiones impositivas que afectan a la industria y al comercio interno, mediante la reducción de las diferencias que existen en los esfuerzos de fiscalización de los diferentes Estados.

1.7. Consideraciones generales acerca de la evaluación efectuada:

1.7.1. Metas establecidas por el BID:

En esta evaluación el BID está interesado en tener una **opinión fundada sobre** una serie de cuestiones que se pueden agrupar en los siguientes apartados:

- El planteamiento del programa.
- La ejecución del mismo: componentes, costes y plazos.
- Los objetivos más inmediatos alcanzados: “objetivos instrumentales”, tales como, depuración de censos, recepción de declaraciones por medios electrónicos, evolución de los aplazamientos, resultados de auditoría y de cobranza, resultados del plan de formación y de las tareas de automatización.
- Los objetivos últimos en los cuales están interesados los ciudadanos: “objetivos finales”, tales como, evolución de las principales magnitudes tributarias, nivel de fraude, reducción de costes, etc.
- Análisis del papel de los distintos agentes: el propio BID, los Gobiernos de los Estados, la UCP, las distintas Administraciones Tributarias, los consultores y proveedores, etc.
- La sostenibilidad futura del proceso de modernización.
- Por último extraer las lecciones aprendidas que puedan ser de utilidad para el futuro ó para otros programas similares.

Todos estos apartados son evaluados en el presente informe.

1.7.2. Metodología empleada:

El BID planteó como metodología de partida, analizar los proyectos de 7 Estados representativos del conjunto y a partir de esa muestra extraer conclusiones de carácter general; desde un inicio se incluyó además la toma de información ante la UCP por el especial papel que este órgano ha tenido en las tareas de impulso, coordinación, supervisión y control del Programa; con posterioridad, constatado que la información de los indicadores originales previstos en el Programa no existía y que la de los 18 sustitutivos de estos no era minimamente fiable, se planteó obtener a través de UCP y para el conjunto de los 27 Estados una información mínima que permitiese evaluar los principales impactos cuantificables. Desde el punto de vista del desarrollo de los trabajos estos se realizaron en tres fases:

- Una primera en la cual se efectuó una reunión en Brasilia durante el mes de diciembre con representantes de la UCP y de los Estados de São Paulo, Bahía, Minas Gerais y Distrito Federal; en ella se recabó información básica para conocer el estado de los proyectos, las dificultades de obtener información, la posible metodología a emplear, etc.

Con esta información y otra posteriormente suministrada, se elaboraron dos borradores de toma de información, uno ante la UCP y otro ante los Estados, que fueron discutidos en el mes de febrero tanto con la UCP como con los 7 Estados elegidos finalmente: São Paulo, Bahía, Santa Catarina, Minas Gerais, Pará, Piauí y

el Distrito Federal; el resultado fue disponer de los dos documentos definitivos para la toma de información.

La muestra de Estados elegidos se efectuó tomando en consideración que en la misma estuviesen representados Estados considerados por su importancia económica “grandes”, “medianos” y “pequeños” y además que hubiese una representación de los mismos con proyectos que pudieran considerarse desde más a menos exitosos; por lo que respecta a la información a obtener las principales restricciones han sido su disponibilidad, relevancia y fiabilidad: solo era posible plantearse utilizar información que estuviese disponible para todos los Estados (la obtenida a través de la UCP) ó con más detalle en los 7 Estados de la muestra y que además esta información fuese relevante para el análisis que se pretendía efectuar y confiable; el resultado fue que bien por dificultades de su obtención, bien por dificultades de homogenización, se tuvo que prescindir de parte de la contenida en los borradores iniciales, en especial la referente a la deuda recaudada con origen en actuaciones de fiscalización de establecimientos, ídem pero con origen en actuaciones de fiscalización de tránsito, indicadores de fraude, cuantificación del impacto recaudatorio de las medidas normativas ó coste total de la Administración Tributaria ; el resto de la propuesta contenida en los borradores, matizada por las observaciones que en la citada segunda reunión se efectuaron, dio como resultado los dos documentos definitivos donde se especificó con todo detalle la información a obtener y la metodología para su obtención: información extraída de documentos oficiales, entrevistas a ciertos responsables, encuestas ante ciertos colectivos de empleados públicos, etc; además en dichos documentos y cuando se consideró relevante se especificó cuando los consultores debían valorar la información obtenida y expresar las opiniones que se les solicitaba.

- En una segunda fase se procedió a ejecutar la toma de información especificada en los anteriores documentos, tarea que fue realizada por los cuatro consultores contratados para su ejecución, y la cual se realizó a lo largo del mes de mayo: cada consultor efectuó el trabajo en dos Estados (tres de ellos) y un cuarto efectuó la toma de información ante el Distrito Federal y la UCP.

Como resultado, y para cada Estado, el Distrito Federal y la UCP, los consultores elaboraron los informes que han sido el soporte básico para la redacción del Informe Final.

- La tercera fase ha consistido precisamente en la redacción del Informe Final; partiendo de los 8 informes elaborados por los 4 consultores citados, se elaboró un borrador de informe que fue discutido en una reunión en Brasilia con representantes de la UCP, de los 6 Estados y del Distrito Federal; el informe final cuyo contenido se expone a continuación es el resultado de incorporar las sugerencias que los consultores que suscribimos este Informe recibimos en esa reunión y que consideramos oportuno incluir.

Para finalizar esta introducción consideramos relevante manifestar que este trabajo no se hubiese podido realizar sin la colaboración prestada por parte de los Estados, especialmente los de la muestra, la muy importante disponibilidad que encontramos en la UCP, su apoyo y colaboración plena y también destacar las aportaciones de los representantes del BID y sus colaboradores; a todos ellos nuestro sincero agradecimiento,

pero dejando claro que el contenido del Informe Final es de nuestra exclusiva responsabilidad: la valoración sobre la información utilizada y por supuesto los juicios de valor, análisis de resultados, valoración del papel de los distintos Agentes, opiniones sobre sostenibilidad y lecciones aprendidas, han tomando como apoyo la información obtenida, la valoración de los entrevistados, y la opinión de los consultores que efectuaron la toma de información, pero el contenido final del Informe solo nos es imputable a quines lo firmamos.

II.- ANÁLISIS DE RESULTADOS

2.- Valoración del planteamiento del programa.

- **Objetivo:** valorar la oportunidad y contenido del programa.

- **Método de obtención de información:** realización de preguntas y encuestas de opinión en los 7 Estados de la muestra; los encuestados han sido: un representante del Gobierno responsable del área fiscal; los responsables de las UCE's, los responsables de las áreas funcionales de "atención al contribuyentes", "auditoria" y "cobranza", y un grupo de funcionarios de las áreas de "atención al contribuyente", "auditoria" y "cobranza". Asimismo la UCP y los consultores responsables de la toma de información efectuaron su propia valoración.

- **Información básica obtenida:**
 - De la UCP:
 - * Valoración del acierto en el diseño del Programa:
 - . La UCP asigna una puntuación de 8 a esta valoración.

 - * Mejoras que aconsejaría la experiencia:

- en el diseño:
 - . Extender el proyecto a la Gestión Administrativa del Estado (como ocurre en el PNAFEM)
 - . Tener continuidad en la financiación de las acciones para consolidarlas.

- en la coordinación:
 - . Mejora del sistema de elaboración de los informes de ejecución.
 - . Asignar a la UCP recursos humanos en cantidad y calidad suficientes para acompañar y apoyar los proyectos estatales más de cerca.
 - . Nivelar las condiciones de funcionamiento de las UCE's, de manera que todas ellas hubiesen respondido directamente a su respectivo Secretario de Estado.

- en el seguimiento:
 - . Examinar e intensificar las acciones de entrenamiento del equipo de coordinación central.
 - . Examinar los procedimientos y los instrumentos de registro de informaciones relativas al Programa y promover la normalización de esos procedimientos.
 - . Aumentar la frecuencia de realización de misiones de evaluación, acompañamiento y supervisión el Programa.
 - . Constituir un sistema de acompañamiento de la ejecución de los proyectos basado en indicadores que consideren las peculiaridades de cada proyecto y que fuesen más accesibles a los funcionarios estatales encargados de ejecutarlos, y que hubiesen permitido a la UCP el diagnóstico de los trabajos a distancia, pero con mayor eficiencia.

* Aciertos más significativos del Programa:

- El establecimiento de una Unidad de Coordinación del Programa y de la Unidad de Coordinación en cada una de las entidades beneficiarias.

- El sistema de financiamiento adoptado, en el que los Estados tienen que reponer los valores financiados, propiciando una participación más efectiva y responsable que los programas en que son aportados recursos a fondo perdido.

- Posibilitar el tratamiento simultáneo de las dos caras de la administración fiscal, ej., la recaudación y el gasto público.

- Concentrar la atención en acciones de capacitación de funcionarios, consultorías para modernizar los procesos y la informatización de las secretarías, reservando un volumen reducido de recursos para infraestructura, lo que evita que sea desviado el foco del proyecto para la construcción de inmuebles.

- Estimular la interacción de las administraciones fiscales estatales.

* Mayores dificultades encontradas:

- Indicadores de ejecución y de impacto de difícil asimilación y manejo por los agentes y ejecutores (equipos estatales).
- Problemas políticos y los derivados de la discontinuidad administrativa.
- Cantidades y volumen excesivo de los informes de control de la evaluación del Proyecto.
- Desconfianza y desconocimiento inicial de los administradores estatales sobre las posibilidades de mejora resultante de las inversiones en consultoría externa.

- Opiniones de los representantes de los Gobiernos de los Estados de la muestra:

- . La opinión predominante es que el programa se ajustó a lo que eran las prioridades del momento.

- De las UCE's acerca del Programa:

* Acerca de si las áreas objeto del Programa fueron ó no las prioritarias:

- . Si lo fueron y con flexibilidad para adaptarse a las nuevas circunstancias (algún error inicial fue rápidamente corregido)

* Acerca de las soluciones adoptadas:

- . Acertadas con carácter general, aunque quizá con una excesiva heterogeneidad de unos Estados a otros.

* Medidas adicionales que hubiesen permitido alcanzar mejores resultados:

- . Mayor estructura de la UCP.
- . Desarrollos compartidos entre varios Estados.

* Opiniones sobre el Planteamiento y ejecución del Programa a la vista de los resultados:

- . Valoración asignada:

UCE's	BA	DF	MG	PA	PI	SC	SP
Valoración de la concepción.	7	8	10	7	8	10	8
Valoración de las soluciones	7	7	8	7	7	10	7

- Valoraciones sobre los Proyectos de la muestra:

. Puntuaciones:

* Sobre la concepción:

Órgano ó Unidad que valora.	Proyectos						
	BA	DF	MG	PA	PI	SC	SP
- UCE:	7	--	10	9	9	9	8
- Asistencia a los contribuyentes	7	8	7	7	8	8'5	8
- Auditoria	9	7	--	7	9	9	8
- Cobranza	7	8	8	7	--	10	8
- Funcionarios de Asistencia a los contribuyentes	7	9	8'5	7	7	8	7
- Funcionarios del área de auditoria.	9	9	7'6	7	8'5	9	8
- Funcionarios del área de de cobranza	7	8	8	7	8'4	8	7

* Sobre las soluciones:

Órgano ó Unidad que valora.	Proyectos						
	BA	DF	MG	PA	PI	SC	SP
- UCE:	7	--	8	9	5	9	8
- Asistencia a los contribuyentes	7	8	8	7	5	8	6
- Auditoria	9	8	--	7	7	8	7
- Cobranza	7	6	7	7	--	8'5	8
- Funcionarios de Asistencia a los contribuyentes	7	9	8'5	7	6	7	8
- Funcionarios del área de auditoria.	9	5	6'6	7	7'5	8	7
- Funcionarios del área de de cobranza	7	7	8	7	8'5	7	8

* Opiniones sobre si las áreas incluidas fueron ó no las prioritarias:

- . En general consideran que se incluyeron todas las áreas necesarias.
- . En algún Estado los funcionarios opinan que la ejecución fue condicionada por la presión de ciertas áreas produciendo desviaciones de lo planificado.
- . Faltó una mayor atención al área de cobro coactivo.

* Opiniones sobre las soluciones adoptadas:

- . En Distrito Federal se destaca el fallo absoluto en Informática.
- . Lo normal es una opinión favorable, aunque con frecuencia las soluciones se produjeron con retrasos significativos.

* Medidas que hubiesen permitido mejorar los resultados:

- . Una definición más clara de objetivos e indicadores representativos.
- . Un seguimiento más directo de los desarrollos especialmente en informática.
- . Mayor compromiso político.
- . Mayor esfuerzo en capacitación.
- . Mayor integración UCE's áreas funcionales.

* Valoración de los proyectos a la vista de los resultados:

- . Positiva en general, cuando se han concluido, con valoraciones de excelentes en Estados como Sao Paulo.

- VALORACIÓN:

La concepción del programa se produce coincidiendo con la nueva vía de política económica consensuada en Brasil: se abandonaron como instrumentos prioritarios de dicha política el mantenimiento de la paridad real-dólar y el control de los tipos de interés y en su lugar se establece como objetivo prioritario el control de las cuentas públicas y del déficit presupuestario; desde esta perspectiva, el programa cuyos dos componentes principales tienen como objetivo, la primera el fortalecimiento de la administración fiscal y la mejora en su eficiencia y eficacia, y la segunda la mejora de la planificación, control, ejecución y transparencia del gasto público, es coherente con esa nueva línea de política económica, se convierte en un instrumento de apoyo a ese nuevo enfoque y por ello merece una primera valoración positiva precisamente por esa coherencia entre el instrumento elegido y el objetivo planeado.

Otro aspecto básico a resaltar es el relacionado con las características del Brasil, un Estado Federal compuesto por 26 Estados y un Distrito Federal y con unas enormes diferencias en ese momento en cuanto a desarrollo económico y social y también en cuanto a la capacidad de sus administraciones fiscales: la capacidad administrativa general y fiscal en particular de un Estado puntero como Sao Paulo y los Estados menos desarrollados era muy grande, por lo que atenuar esas diferencias y conseguir una mayor uniformidad es un objetivo deseable; también el Programa con su vocación de generalidad pero a la vez con la flexibilidad de adaptarse a realidades distintas de partida, merece ser valorado muy positivamente; el hecho de que todos los Estados hayan desarrollado proyectos con los subcomponentes de Administración Tributaria y que la subcomponente de Administración Financiera los contengan los proyectos de más Estados, frente a los 10 que se marcaban como objetivo originario del Programa, debe ser destacado como un primer logro altamente positivo; pero no solo eso: los Estados menos desarrollados han experimentado en los últimos años incrementos porcentuales de recaudación muy superiores a los de los Estados más desarrollados, y eso, con independencia de la dificultad que supone valorar la incidencia del Programa en esos incrementos, es también muestra del éxito de la concepción del Programa.

Por lo demás, la opinión mayoritaria de los encuestados es otorgar una alta valoración tanto al Programa como a los Proyectos concretos.

3.- Análisis del contenido y ejecución del Programa.

- **Objetivo:** conocer el contenido funcional del Programa, su ritmo de ejecución y las desviaciones básicas que se hayan producido en su ejecución.

- **Método de obtención de información:** a través de la UCP se ha obtenido información sobre las subcomponentes que contiene el proyecto de cada Estado y las fechas de suscripción iniciales de dichos proyectos así como de sus dos revisiones y también los principales componentes funcionales ó tareas de cada proyecto; asimismo se ha obtenido información sobre las tareas básicas desarrolladas por la UCP en la coordinación y ejecución del Programa

Ante los 6 Estados de la muestra y el Distrito Federal se ha obtenido información acerca de las componentes funcionales ó tareas de sus proyectos, pero para cada tarea se ha obtenido información sobre los tiempos y costes inicialmente previstos y los de realización (efectiva ó estimada a la fecha del Informe); de las principales desviaciones detectadas se solicitó una justificación a las UCE's respectivas y la valoración de los consultores encargados de la toma de información. Asimismo en estos 6 Estados y en el Distrito Federal se ha obtenido información sobre los costes previstos y los finalmente obtenidos en las 5 principales áreas en que dicho coste se descompone: capacitación, consultaría, informática, apoyo y comunicación y obras e instalaciones, e igualmente se solicito valoración de las desviaciones detectadas.

- **Información básica obtenida:** En los cuadros siguientes se sintetiza la información básica obtenida:

-Subcomponentes del proyecto de cada Estado y fechas de suscripción inicial y de posteriores revisiones:

El cuadro adjunto muestra el ritmo de incorporación de cada Estado
y si el Programa cubre tanto el area financiera como la tributaria

Estados	Programa Inicial Subcomponente: Adm.Tributária (SAT) Adm.Financeira (SAF)	1ª Revisión - Año 2000	2ª Revisión - Año 2003/04
		(1) Fecha	(2) Fecha
AC	SAT: 10/04/97 SAF:	06/06/2000	26/11/2003
AL	SAT: 02/01/97 SAF: 02/01/97	06/06/2000	15/03/2004
AM	SAT: 03/01/00 SAF: 03/01/00	-	25/11/2003
AP	SAT: 31/03/97 SAF: 01/04/97	10/03/2000	22/01/2004
BA	SAT: 02/06/97	31/05/2000	30/12/2002

	SAF: 03/12/99		
CE	SAT: 29/01/96 SAF: 22/07/96	16/01/2001	26/11/2003
DF	SAT: 17/11/97 SAF:	07/07/2000	19/12/2003
ES	SAT: 01/11/97 SAF: 01/05/97	10/08/2000	15/08/2003
GO	SAT: 02/01/97 SAF:	07/07/2000	12/08/2003
MA	SAT: 11/12/96 SAF:	31/05/2000	26/12/2003
MG	SAT: 02/01/97 SAF: 02/01/97	28/05/2000	12/12/2003
MS	SAT: 04/03/96 SAF: 04/03/96	30/05/2000	08/01/2003
MT	SAT: 01/02/96 SAF: 01/10/98	06/06/2000	08/04/2004
PA	SAT: 05/08/96 SAF: 17/12/96	09/06/2000	15/12/2003
PB	SAT: 30/01/96 SAF: 02/01/98	05/06/2000	21/11/2003
PE	SAT: 13/06/97 SAF: 13/06/97	05/06/2000	30/04/2003
PI	SAT: 01/01/97 SAF: 01/01/98	10/03/2000	15/08/2003
PR	SAT: 01/01/97 SAF: 11/04/97	06/06/2000	18/12/2003
RJ	SAT: 02/01/97 SAF: 02/01/97	20/06/2000	22/09/2003
RN	SAT: 25/03/96 SAF:	08/07/2000	19/02/2004
RO	SAT: 24/10/97 SAF:	25/07/2000	20/09/2004
RR	SAT: 01/07/97 SAF: 01/07/97	30/07/2000	15/07/2003
RS	SAT: 02/01/97 SAF: 01/01/97	21/05/2000	25/11/2003
SC	SAT: 02/01/97 SAF: 01/10/97	20/05/2000	12/12/2003
SE	SAT: 02/01/97 SAF:	08/06/2000	05/12/2003
SP	SAT: 19/06/98 SAF: 22/03/94	29/05/2000	22/07/2003
TO	SAT: 26/04/97 SAF: 01/10/97	06/06/2000	18/12/2003

- Contenido funcional de los proyectos: los cuadros siguientes recogen información sobre los diferentes módulos implantados en cada subcomponente, con la valoración que la UCP hace respecto a la calidad del trabajo realizado y el nivel de aplicación alcanzado; esta valoración se ha obtenido asignado a la efectuada por la UCP la siguiente puntuación numérica:

Muy satisfactorio 3

Satisfactorio 2

Poco satisfactorio 1

Nada satisfactorio 0

- Subcomponente de Administración Tributaria:

Comunes:	AC	AM	AL	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA
1. Organización y Gestión	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3
2. Tecnología de la Información	2	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Coordinación del Proyecto	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	2	2	3	3
4. Legislación	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
5. Integración	2	2	2	2	2	2	2	2	2	S	2	2	2	2
Administración Tributaria:														
a) Censo	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
b) Declaraciones	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
c) Recaudación	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
d) Cobranza Administrativa y judicial	2	2	2	2	2	1	2	2	2	1	3	2	2	2
e) Fiscalización	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
f) Contencioso Administrativo y judicial	2	2	2	1	2	2	1	2	3	1	3	2	2	2
g) Atención al Contribuyente	2	1	2	1	2	2	1	2	3	1	3	2	2	2
h) Estudios Económico-Tributarios	1	1	2	1	1	1	2	1	1	1	2	1	2	1
i) Procuraduría General del Estado	2	2	2	2	2	1	1	2	1	1	1	2	2	1
Media Aritmética	2,00	1,71	2,00	1,64	1,93	1,92	1,79	1,93	2,17	1,77	2,23	1,93	2,14	2,07

Comunes:	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
1. Organización y Gestión	2	2	1	1	2	2	2	2	2	2	2	3	2
2. Tecnología de la Información	2	2	1	1	2	2	2	2	2	2	2	3	2
3. Coordinación del Proyecto	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	3	2
4. Legislación	2	2	2	3	2	2	2	2	1	2	2	2	2
5. Integración	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Administración Tributaria:													
a) Censo	2	2	1	3	1	2	2	2	2	2	2	2	2
b) Declaraciones	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2
c) Recaudación	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2
d) Cobranza Administrativa y judicial	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2
e) Fiscalización	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
f) Contencioso Administrativo y judicial	2	2	2	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
g) Atención al Contribuyente	2	2	0	2	1	2	2	2	1	1	2	3	2
h) Estudios Económico-Tributarios	0	1	1	2	1	2	2	1	1	1	1	2	1
i) Procuraduría General del Estado	2	0	0	2	1	2	2	2	2	2	0	2	2
Media Aritmética	2,00	1,92	1,54	2,07	1,64	2,00	2,00	1,93	1,79	1,86	1,92	2,29	1,93

- Subcomponente de Administración Financiera

Comunes:	AC	AM	AL	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA
1. Organización y Gestión	2	1	2	2	2	1	-	2	-	2	2	2	2	2
2. Tecnología de la Información	2	1	2	1	2	1	-	2	-	2	2	2	2	2
3. Coordinación del Proyecto	2	2	2	2	2	1	-	2	-	2	2	2	2	2
4. Legislación	2	2	2	2	2	1	-	2	-	2	0	2	1	2
5. Integración	2	2	2	2	2	1	-	2	-	2	0	2	2	2
Administración Financiera:														
a) Presupuesto	2	2	2	2	2	2	-	2	-	0	2	2	2	2
b) Control Financiero	2	2	2	2	2	2	-	2	-	0	1	2	2	2
c) Deuda Pública	2	2	2	2	2	2	-	2	-	0	1	2	2	2
d) Contabilidad	2	2	2	2	2	1	-	2	-	0	2	2	2	2
e) Auditoria y control interno	2	2	2	2	2	2	-	2	-	1	0	2	2	2
f) Sistema Integrado de Admón. Interna	2	2	2	2	2	2	-	2	-	1	3	2	2	2
Media Aritmética	2,00	1,82	2,00	1,91	2,00	1,60	-	2,00	-	1,00	1,56	2,00	1,91	2,00

Comunes:	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
1. Organización y Gestión	2	2	1	2	2	2	-	2	2	1	-	3	2
2. Tecnología de la Información	2	2	1	2	2	2	-	2	2	2	-	3	2
3. Coordinación del Proyecto	2	2	2	2	2	2	-	2	2	2	-	3	2
4. Legislación	2	2	2	2	2	2	-	2	1	2	-	2	1
5. Integración	2	2	2	2	2	2	-	2	2	2	-	2	2
Administración Financiera:													
a) Presupuesto	2	2	1	2	2	2	-	2	2	1	-	2	2
b) Control Financiero	2	2	1	2	2	2	-	2	2	1	-	2	2
c) Deuda Pública	2	2	2	2	2	2	-	2	2	1	-	2	2
d) Contabilidad	2	2	1	2	2	2	-	2	2	1	-	3	2
e) Auditoría y control interno	2	2	1	2	2	2	-	2	2	1	-	3	2
f) Sistema Integrado de Admón. Interna	2	2	2	2	2	2	-	2	2	1	-	3	2
Media Aritmética	2,00	2,00	1,45	2,00	2,00	2,0	-	2,00	1,91	1,0	-	2,55	1,87

Los ratios medios son: Area de Administración Tributaria 1,93.

Area de Administración Financiera 1,87

Por tanto la valoración global de la UCP es positiva, de “casi satisfactoria” para la componente tributaria y entre “poco satisfactoria” y “satisfactoria” para la financiera; esta valoración es subjetiva de la UCP, y el consultor encargado de la toma de información en la UCP y en el Distrito Federal considera que al menos la valoración del área de tecnología de la información en ese Distrito Federal es excesivamente alta.

Debe destacarse especialmente que frente al propósito inicial de que 10 Estados desarrollasen proyectos de Administración Financiera, 23 Estados han implantado este tipo de proyectos de modernización, lo cual es sin duda un éxito del Programa en general y de la UCP en particular.

- Principales desviaciones detectadas en los proyectos de los Estados de la muestra en tiempos y costes:

Estados	Tiempo Original Previsto (meses)	Tiempo de Realización	Coste Original Previsto (miles de reales)	Coste de Realización
BA	33 – 25 ⁽⁴⁾	90 - 60	45.337	60.476
DF	36 - 0 ⁽⁴⁾	79 - 0	12.073	29.987
MG	42 – 30 ⁽⁴⁾	96 – 63 ⁽¹⁾	38.440	86.672
PA	36 – 24 ⁽⁴⁾	101- 72	32.177	65.598

PI	36 – 45 ⁽⁴⁾	96 – 96 ⁽¹⁾	23.480	28.553 ⁽²⁾
SC	33 – 27 ⁽⁴⁾	68 – 27 ⁽¹⁾	7.241 ⁽³⁾	47.726 ⁽¹⁾
SP	36 – 48 ⁽⁴⁾	96 - 96	115.653	212.800

(1) Tiempo previsto en última revisión, por estar pendiente la terminación.

(2) Según la UCE le restarían por gastar 16.003 miles de Reales.

(3) No se incluyen el coste de la componente financiera por no figurar en la información.

(4) La primera cifra es el tiempo en meses del área tributaria y la segunda del área financiera.

- Descripción del coste por áreas de inversión en los Estados de la muestra y principales desviaciones detectadas:

Estados	Capacitación	Consultaría	Informática	Apoyo y Comunicación	Obras e Instalaciones	Total
BA	5082	6398	11327	6313	4183	33303

DF	8743	3451	17228	10973	6423	46818

MG	2218	3212	3629	1431	1570	12060

PA	4810	6708	8934	5910	4323	30685

PI	9790	7873	14438	3537	3525	39163

SC	10141	31870	28178	3384	7177	80750

SP	4367	4417	10999	3097	3065	25945

Total	6631	9549	21305	6712	4776	48973

Total	2936	2925	3528	1172	1186	11747

Total	3274	3550	11545	1630	4878	24877

Total	6332	9036	11615	2252	4702	33937

Total	9874	17599	28598	2046	8078	66195

Total	12071	39570	35253	5285	11965	104144

Total	11267	83809	86679	5189	25856	212800

Total	42796	73431	90789	23087	30196	260299

Total	54740	156536	202467	35844	61511	511098

- VALORACIÓN:

En el cuadro donde se recogen los tiempos de realización, la primera cifra se refiere al tiempo máximo previsto para la componente con mayor duración, es decir, la duración en meses que tendría el proyecto para la componente con más meses de ejecución en el área tributaria, e idéntica cifra para el área financiera; lo mismo pero referido a tiempo de ejecución también se recoge en la correspondiente columna; los datos anteriores dan como resultado que en media la componente tributaria se ejecuta en

un tiempo 2'2 veces superior al inicialmente previsto y la financiera en un tiempo 1'7 veces superior.

Para la justificación de esta desviación en tiempo se argumenta básicamente lo siguiente:

- Modificaciones de plataformas tecnológicas inicialmente previstas.
- Desarrollos no previsto inicialmente.
- Retrasos en licitaciones.
- Resistencias al cambio detectadas en algunas áreas.
- Cambios de gobiernos, con trascendencia especial para ciertos Estados.
- Retrasos de los proveedores.

La desviación media en costes es del 93%, y se aduce como principal razón y casi única de esta desviación el cambio de paridad con el dólar.

El 2º cuadro permite analizar el coste por categorías de gasto; lo primero a manifestar es que las cifras de la mayoría de los Estados de este cuadro y las del cuadro anterior no coinciden, a veces con discrepancias sustanciales, por calcularse con criterios de cómputo distintos; hecha esta salvedad, el cuadro pone de manifiesto las siguientes conclusiones básicas:

- El área de mayor peso es la de informática, con un 39'6% en términos de realización y una cifra de realización sobre la inicial con un incremento del 123%.
- Le sigue en importancia el área de consultaría con ratios del 28'2% y 113% respectivamente.
- Capacitación y obras e instalaciones tienen un peso similar, 10'7% y 12'0% y desviaciones del 28% y 103% respectivamente.

Las desviaciones en informática son en gran medida por la cotización de la paridad con el dólar; son menos claras las razones de las otras desviaciones sin que se constate de las explicaciones de las UCE's ó de las opiniones de los consultores unas razones comunes en todos los Estados, sino más bien razones ligadas a las particularidades de algún Estado, como a título de ejemplo se puede constatar que las desviaciones en obras e instalaciones han sido mayores en Estados con mayores carencias de infraestructuras.

La desviación en consultarías del 113% de mayor coste del previsto seguramente esta muy relacionada con el incremento medio de duración de los proyectos del 120% en el área tributaria y del 70% en el área financiera.

4.- Análisis de los principales “objetivos instrumentales” alcanzados:

- Objetivo:

El programa a través de los proyectos de los Estados pretendía con carácter general la modernización de la Administración fiscal y financiera pero específicamente concretaba una serie de objetivos específicos, que denominamos “instrumentales” porque son instrumentos con los cuales se piensa se puede incidir en otros objetivos que son los socialmente deseables; por ello el objetivo del análisis en este apartado es conocer para cada una de las distintas áreas funcionales de las Administraciones Tributarias y Financieras, cual ha sido el impacto directo de los

proyectos y también una valoración de las actividades de carácter horizontal: las tareas de formación y mecanización.

A continuación y para cada objetivo se analiza el método de obtención de información, la información básica obtenida y la valoración.

4.1.Modificaciones normativas:

4.1.1. Método de obtención de información:

- La UCP facilitó la información sobre las modificaciones más relevantes para el Programa, y
- Las UCE's de los Estados de la muestra, las modificaciones realizadas para la implantación de los proyectos.

4.1.2. Información básica obtenida:

- Principales modificaciones normativas con relevancia para el programa según la UCP:

a) Ley N°101, de 4 de Mayo de 2000, de Responsabilidad Fiscal :

Estableció normas sobre responsabilidad en la gestión fiscal. Conforme se determina en esa ley , sus disposiciones obligan a la Unión, a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios. La ley exige la acción planificada y transparente, para prevenir riesgos y corregir desviaciones que puedan afectar al equilibrio de las cuentas públicas, mediante el cumplimiento de metas de ingresos y gastos, y el respecto a determinados límites.

La Ley de Responsabilidad Fiscal, a la que se ha adherido el PNAFE, desde su concepción hasta su ejecución, resaltó la importancia del Programa, sin el cual los Estados encontrarían una mayor dificultad en ajustarse a los nuevos controles exigidos.

b) Ordenes Interministeriales N° 163 y N° 180, de mayo de 2001.

Establecieron normas generales de consolidación de las Cuentas Públicas en el ámbito de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios. Estas normativas introdujeron la obligatoriedad de que los Estados y Municipios adopten criterios comunes en los registros contables, compatibles con los aplicados por el Gobierno Federal. Eso implicó la necesidad de adaptación de los procedimientos y de los sistemas informatizados previstos por el PNAFE.

c) Enmienda Constitucional n° 42, de 19 de diciembre de 2003.

Alteró el Sistema Tributario Nacional, y constituyó la primera etapa de la “Reforma Fiscal”, que está siendo discutida en el Congreso Nacional y que tendrá, sin duda, gran repercusión en el sistema tributario de los Estados.

En los Estados se produjeron múltiples modificaciones, siendo la mayoría normas de funcionamiento interno que permitieron apoyar la ejecución de los proyectos ó facilitando una mejor relación con los contribuyentes.

4.1.3. **Valoración:**

Con carácter general en el periodo hay una alta estabilidad normativa en las leyes tributarias y si muchas modificaciones normativas para apoyar la implantación de los proyectos, mereciendo el conjunto una opinión francamente positiva.

4.2. Censos (Cadastrados):

4.2.1. **Método de obtención de información:** la facilitaron los Estados de la muestra.

4.2.2. **Información básica obtenida:**

- Información sobre contribuyentes cadastrados como obligados por ICMS, n° de declarantes “voluntarios” por este impuesto y n° de requeridos. La información sobre vehículos figura en los informes de los Estados pero es menos relevante y por ello se prescinde de ella.

Datos sobre el censo	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
n° contribuyentes cadastrados como obligados por ICMS	1.333.169	1.476.873	1.502.705	1.702.305	1.773.010	1.635.206	1.692.617
n° medio de declarantes “voluntarios” por ICMS al año	-----	-----	-----	589.626 ⁽¹⁾	585.000 ⁽¹⁾	592.046 ⁽¹⁾	571.357 ⁽¹⁾
n° medio de contribuyentes requeridos anualmente por no declarar ICMS	-----	-----	-----	-----	-----	-----	261.960 ⁽²⁾

(1) Sin incluir SP que no facilitó esta información.

(2) Sin incluir SC que no facilitó esta información.

Los cuadros sin contenido obedecen a que solo algunos Estados facilitaron la información.

- Información sobre la depuración del censo de obligados por ICMS:

Todos lo Estados tienen una unidad responsable de la depuración de este censo, destacando como herramientas utilizadas para la depuración los resultados de la fiscalización, las solicitudes de alteraciones por el contribuyente, actualizaciones de datos de direcciones y teléfonos, suspensiones por no funcionamiento en locales registrados ó por no presentar declaraciones, cancelaciones, bajas y suspensiones de inscripciones etc.

- Valoración que los funcionarios asignan al censo de ICMS:

¿Quién Valora?	Estados						
	BA	DF	MG	PA	PI	SG	SP
- Funcionarios de Auditoria	7	7	10	6	7'5	7	8
- Funcionarios de Cobranza	7	9	6	7	7	7	7

- Principales problemas que los funcionarios de las áreas de “auditoria” y “cobranza” detectaron como los principales del censo actual por ICMS:
 - . Datos no migrados.
 - . Lentitud de acceso “on line”.
 - . Información compartimentada.

4.2.3. **Valoración:**

Un objetivo del programa era la integración de censos entre los Estados; a través del SINTEGRA, todos los ciudadanos pueden consultar los

datos no confidenciales del censo de personas jurídicas de los Estados, y a través de “site” de la Receita Federal pueden ser consultadas informaciones de los inscritos en el CNPJ (Cadastro Nacional de Personas Jurídicas); los datos confidenciales pueden ser consultados por determinados funcionarios autorizados y en todos los registros estatales.

Respecto de la calidad de la información censal la situación varía enormemente de unos Estados a otros; con frecuencia se han realizado campañas de depuración, pero no como una actividad sistemática, predominando la impresión de que todavía queda mucho por realizar; en particular no hay con carácter general una actuación sistemática que trate de investigar si en el censo figuran todos los obligados, y tampoco se requiere sistemáticamente a los que apareciendo en el censo como obligados, no presentan declaración; se argumenta la baja rentabilidad de estas actuaciones y la falta de recursos, aunque un censo bien depurado es la primera condición para lograr la generalidad de cumplimiento fiscal de los contribuyentes, y sin duda esto termina condicionando la alta concentración de la recaudación en un muy reducido número de contribuyentes. Hoy disponen de mejores herramientas para acometer esta labor, pero se necesita implantar una cultura de que “todos” tienen que contribuir, aunque cada uno lo haga con su capacidad contributiva; si el objetivo es mejorar la recaudación pero no conseguir que todos contribuyan de acuerdo con su capacidad económica, unos recursos escasos se concentrarán en los principales contribuyentes; el problema es que a largo plazo esa situación genera un sentimiento de injusticia que termina afectando a la suficiencia del sistema.

4.3. Recepción de declaraciones por medios electrónicos:

4.3.1. **Método de obtención de información:** a través de la UCP y para los Estados de la muestra, el indicador que mide la evolución de declaraciones por este medio, respecto del total de declaraciones, y de los Estados de la muestra la evolución del % del nº de ingresos a través de la red bancaria, de las declaraciones por Internet y de declaraciones en soporte magnético.

4.3.2. Información básica obtenida:

$$\text{Índice de declaraciones en soporte electrónico} = \frac{\text{total declaraciones en soporte electrónico}}{\text{total de declaraciones recibidas}} \cdot 100$$

Valor alcanzado por el indicador para cada Estado:

	1997	2000	2003
AC	nd	nd	nd
AL	nd	100,0%	100,0%
AM	6,0%	100,0%	100,0%
AP	0,0%	32,0%	76,3%
BA	nd	100,0%	100,0%
CE	71,0%	97,6%	100,0%
DF	nd	nd	52,1%
ES	nd	52,0%	100,0%
GO	75,0%	100,0%	100,0%
MA	0,0%	100,0%	100,0%
MG	0,0%	76,0%	99,5%
MS	95,0%	100,0%	100,0%
MT	41,0%	72,7%	100,0%
PA	28,0%	100,0%	100,0%
PB	41,0%	99,0%	100,0%
PE	3,0%	93,0%	100,0%
PI	71,0%	78,5%	64,7%
PR	10,0%	94,0%	98,6%
RJ	45,0%	88,0%	100,0%
RN	nd	98,1%	100,0%
RO	nd	100,0%	100,0%
RR	0,0%	nd	nd
RS	100,0%	100,0%	100,0%
SC	64,6%	90,2%	98,8%
SE	0,0%	96,0%	100,0%
SP	100,0%	100,0%	100,0%
TO	0,0%	125,0%	100,0%

Los datos son muy positivos y se refieren mayoritariamente a declaraciones presentadas por Internet aunque en algunos Estados aún se reciben declaraciones en disquete.

Este es sin duda uno de los principales avances conseguidos gracias al PNAFE.

- Datos sobre la utilización de la red bancaria, Internet y soportes magnéticos, en la recaudación y presentación de declaraciones:

Concepto	1997	2000	2003
- % del nº de ingresos obtenidos a través de la red bancaria.	96	97'6	97'2
- % de declaraciones tributarias efectuadas por Internet	4	72	89
- % de declaraciones tributarias a través de soportes magnéticos	78	27	11

Los datos contenidos en el cuadro anterior son referidos a la media de los Estados de la muestra.

- Control de ingresos a través de la red bancaria y servicios prestados por los bancos: la norma general es que los bancos tramitan los fondos recaudados, y las declaraciones hoy llegan por Internet, cruzándose los datos para garantizar que se efectúan todos los ingresos.

4.3.3. **Valoración:**

La conclusión es que la gran mayoría de ingresos ya desde 1997 se efectúa a través de la red bancaria, y desde el 2000, 4 de los 7 Estados tienen ya el 100% de sus declaraciones a través de Internet y los otros 3 están cerca de alcanzarlo; paralelamente el uso de soportes magnéticos ha descendido y tiende a ser residual; la situación es por tanto altamente satisfactoria. Tampoco se ha detectado que existan incumplimientos significativos en el ingreso de los bancos de todos los fondos recaudados, por lo que también este aspecto es satisfactorio.

4.4. Implantación de la cuenta corriente fiscal:

- 4.4.1. **Método de obtención de información:** esta información fue facilitada por los Estados de la muestra y la valoración efectuada por los consultores.

- 4.4.2. **Información básica obtenida:**

- Fecha desde la que los Estados de la muestra disponen de una cuenta corriente fiscal:

Estado	Fecha de Implantación
BA	A.P.
DF	01 – 94
MG	02 – 94
PA	08 – 02
PI	12 - 95
SC	No implantada (1)
SP	A.P.

A.P. = anterior al PNAFE.

(1) Prevista su implantación el 07 – 04.

- Contenido de dicha cuenta: no es uniforme entre los Estados, ni recoge con carácter general todas las operaciones de compromisos de pago ó ingresos que se refieren a un contribuyente (p.e. no siempre se incluyen los aplazamientos), aunque si lo declarado y lo ingresado.
- Opinión de los consultores: su situación es relativamente satisfactoria, pero no siempre la cuenta corriente recoge toda la situación de un contribuyente con el Estado de forma integral, y en algunos casos las herramientas informáticas son mejorables.

4.4.3. **Valoración:**

La valoración aun no siendo optima, parece satisfactoria considerando especialmente que suele valer para gestionar el principal tributo, el ICMS, pero una mayor integración de toda la información en la cuenta corriente incluyendo la información de todos los impuestos, fraccionamientos, etc., permitiría una visión más integral de la situación fiscal de cada contribuyente y contribuiría a una gestión más eficiente.

4.5. Servicios suministrados (disponibilizados) a los ciudadanos:

4.5.1. **Método de obtención de información:** la información fue suministrada por los Estados de la muestra y la valoración realizada por los consultores.

4.5.2. **Información básica obtenida:**

- Principales servicios suministrados actualmente a los ciudadanos:

Servicio	Estados que lo suministran a través de INTERNET						
	BA	DF	MG	PA	PI	SC	SP
Emisión de documentos de recaudación	I	I	--	--	--	I	I
Consultas a SINTEGRA	I	I	--	I	--	I	I
Consultas a CENSOS	I	I	--	I	--	I	I
Emisión de declaraciones negativas	I	I	--	--	--	I	I
Programas de ayuda	I	I	--	I	--	I	I
Cuenta Fiscal	I	--	--	--	--	I	I

Aparte de estos servicios básicos hay otros muchos disponibles pero con diferencias importantes entre Estados.

- Principales valoraciones de los consultores: Las valoraciones son satisfactorias, destacando la gran transformación registrada en especial en servicios a través de Internet; no todos los Estados tienen un centro de atención telefónica, y algunos no disponen por falta de recursos de una buena atención presencial. Cuando se tienen estadísticas, la valoración que los ciudadanos otorgan a estos servicios es muy alta.

4.5.3. **Valoración:**

La dirección seguida por los Estados es buena en general: Internet y centros de atención telefónica centralizados es un método mas económico, más eficaz y que garantiza mayor uniformidad en las respuestas; la atención presencial es muy cara y debe ser residual y para casos muy puntuales de especial dificultad para encontrar respuesta por los otros dos procedimientos.

4.6. **Aplazamientos:**

4.6.1. **Método de obtención de información:** a través de la UCP y para todos los Estados, se ha obtenido información de un indicador de evaluación de aplazamientos concedidos, y de los Estados de la muestra, información sobre la evolución del numero de aplazamientos concedidos, del stock de deuda aplazada al final de cada año, y condiciones básicas de concesión y gestión, así como la valoración de los consultores.

4.6.2. **Información básica obtenida:**

$$- \text{ICA} = \frac{\text{Valor total de aplazamientos concedidos a 31-12}}{\text{Ingresos totales tributarios del año}} \cdot 100$$

ICA = Índice de concesión de aplazamientos.

	1997	2000	2003
AC	nd	26,10%	0,00%
AL	nd	nd	1,70%
AM	6,00%	1,20%	0,00%
AP	5,00%	3,00%	53,90%
BA	14,00%	6,00%	0,00%
CE	2,00%	2,00%	3,50%
DF	5,00%	5,90%	7,20%
ES	nd	4,00%	0,00%
GO	8,00%	3,80%	nd
MA	nd	8,00%	nd
MG	4,00%	5,00%	6,90%
MS	3,00%	2,00%	2,30%
MT	nd	0,60%	0,60%
PA	nd	2,50%	1,30%
PB	nd	1,00%	0,00%
PE	24,00%	6,00%	3,70%
PI	nd	4,40%	1,40%
PR	16,00%	13,00%	5,30%
RJ	nd	0,60%	14,30%
RN	nd	9,90%	2,60%
RO	nd	nd	0,00%
RR	nd	20,00%	0,00%
RS	13,00%	13,00%	6,80%
SC	6,00%	14,60%	4,00%
SE	14,00%	16,00%	7,20%
SP	0,00%	9,40%	0,00%
TO	2,00%	0,80%	9,70%

A la vista de esta información, su dispersión entre Estados y lo más preocupante, la dudosa evolución a lo largo del tiempo para un mismo Estado, es difícil extraer ninguna conclusión válida.

- Información de los Estados de la muestra:

Información	2000	2001	2002	2003
Nº de aplazamientos concedidos	30685	41874	58676	70859
Valor en miles de Reales del Stock de aplazamientos a 31-12	1309903	1141607	1204404	1586327

La mayoría de los Estados solo proporcionaron información a partir del año 2000 y aun así no todos los Estados disponen de esta información con carácter fiable, por lo que estas cifras resultado de la consolidación deben ser tomadas como no muy fiables.

- Condiciones básicas de la concesión de aplazamientos:

- * Plazo de concesión: el periodo más normal es entre 60 y 120 meses de plazo máximo, el cual no ha variado por término medio en el periodo; el medio se sitúa en el entorno de 25 – 30 meses.
- * Tipo de Interés: antes tasa fija por meses, hoy SELIC, lo cual supone unas condiciones financieras mejores que las que concedería el sector privado.
- * Garantías exigidas: no se exigen con carácter general, aunque si en algún Estado si el plazo es superior a 36 meses; en el mejor de los casos se solicita información de la situación patrimonial.

- Condiciones básicas de gestión

- * Método de gestión: de manera integral en la mayoría de los Estados, pero aplazamiento a aplazamiento en otros; en Sao Paulo hay un módulo que gestiona aplazamientos de forma automática, dentro de ciertos parámetros
- * % de cobro: en la mayoría de los Estados se facilita un dato estimado que varía entre 70 a 95% (Pará un 24'3% y Piauí un 10%)
- * Tiempo medio de resolución de las peticiones: no se facilitó con carácter general, aunque se cree es de pocos días.

- Valoración de los consultores: la evolución de los aplazamientos esta fuertemente influida por la reiteración en la concesión de amnistías; en muchos casos la acción de la administración solicitando el pago de una deuda se traduce en la solicitud de un aplazamiento.

4.6.3. **Valoración:**

En Brasil, con carácter general, la reiteración de amnistías induce a la petición de aplazamientos, ya que estas suelen suponer el perdón ó reducción de sanciones e intereses; por ello el stock desciende cuando se concede la amnistía y comienza a incrementarse hasta la siguientes amnistía, baja de nuevo y así se inicia otro ciclo nuevamente; es una situación que no encuentra paralelismo en otros países y menos cuanto más desarrollados sean estos. Otros dos factores que favorecen la solicitud son los bajos tipos de interés respecto de los de mercado y la no necesidad con carácter general de aportar garantías; el fisco se convierte así en el mayor financiador de los contribuyentes; situación esta que tampoco es la norma en la mayoría de los países.

4.7. Resultados de fiscalización:

4.7.1. **Método de obtención de información:** a través de la UCP y para todos los Estados, se ha obtenido información del importe total determinado (cuantificado) como consecuencia de acciones de fiscalización, y de los Estados de la muestra información sobre número de actuaciones, importe de la deuda (divida) fijada en dichas actuaciones, y los principales programas a través de los cuales se obtuvieron, incluyendo además la valoración de los consultores.

4.7.2. Información básica obtenida:

- Importe de la deuda fijada en actuaciones de fiscalización

	1997	2000	2003
AC	nd	nd	nd
AL	nd	nd	nd
AM	nd	nd	nd
AP	nd	nd	nd
BA	nd	169,13	449,25
CE	nd	nd	nd
DF	nd	nd	nd
ES	nd	nd	nd
GO	151,14	220,19	366,76
MA	54,67	162,74	156,51
MG	nd	nd	nd
MS	nd	nd	nd
MT	nd	404,68	275,40
PA	nd	nd	nd
PB	nd	nd	nd
PE	nd	nd	nd
PI	37,30	37,60	96,80
PR	nd	nd	nd
RJ	nd	nd	nd
RN	nd	nd	nd
RO	nd	nd	nd
RR	nd	nd	nd
RS	251,90	576,20	647,50
SC	nd	nd	nd
SE	nd	nd	nd
SP	nd	nd	nd
TO	nd	nd	nd

Como puede observarse, la información solicitada no es conocida con carácter general, lo cual pone de manifiesto el escaso control en esta actividad básica para luchar contra la evasión y el fraude fiscal.

- Información sobre actuaciones en los Estados de la muestra:

Información	1997	2000	2003
-nº de auditores en tareas de fiscalización de establecimientos			4467
- nº de auditores en tareas de fiscalización de tránsito			1248 (1)
- Importe en miles de Reales de la deuda fijada en actuaciones de fiscalización de establecimientos			12999428
- Ídem pero en actuaciones de tránsito			279271

(1) Sao Paulo no tiene fiscalización de tránsito.

Solo se ha consolidado la anterior información por ser la única disponible para todos los Estados y con visos de cierta fiabilidad: este es sin duda un aspecto que, al menos en el pasado, demuestra la falta de medición de rendimientos de una tarea básica como es la fiscalización

- Programa de fiscalización de mayores resultados económicos en términos de deuda cuantificada-año 2003 (Estados de la muestra): la heterogeneidad de respuestas no permite una consolidación de resultados, por lo que se prescinde de esta información

- Valoración de los consultores: Es difícil extraer un comportamiento uniforme entre los Estados: no tienen una misma pauta respecto a la clasificación de los contribuyentes, ni respecto a las técnicas de selección ó de fiscalización ni tampoco respecto del reparto entre actuaciones de establecimientos ó de tránsito; a ello se une que en muchos casos hay poca información externa a la contenida en las declaraciones con las que poder efectuar cruces u obtener criterios útiles para la selección de contribuyentes a auditar; existen excepciones como en Santa Catarina.

Dicho esto, si parece que se suelen practicar auditorias en profundidad para los grandes contribuyentes y simples auditorias de monitoreo para otros de menor importancia; en general el control descansa en el control de facturación y el seguimiento de los movimientos físicos de mercancías, pero mientras unos Estados están centrándose más en auditorias en profundidad, otros están apostando más por actuaciones de carácter masivo; Estados como Sao Paulo no tienen fiscalización de tránsito pero la información disponible se usa intensivamente.

4.7.3. **Valoración:**

La situación varía mucho de unos Estados a otros, porque la situación de partida es muy diferente, pero en general deberían disponer de más información de terceros, mejor estructurada en bases de datos que facilitasen el análisis integral de la información tanto para la selección como para su mejor utilización por los auditores, y técnicas de auditoría más normalizadas; la situación está mejorando, pero es esta un área donde todavía, al menos muchos Estados, pueden obtener importantes mejoras, y que por tanto debe constituir un área prioritaria de actuación en un futuro inmediato; entre esas prioridades debería estar la de garantizar el conocimiento de los resultados con todo detalle, lo cual es posible con una completa informatización del proceso de auditoría, desde su inicio hasta su conclusión.

4.8. **Resultados de cobranza:**

4.8.1. **Método de obtención de información:** a través de la UCP y para todos los Estados se obtuvo información de un indicador de la evaluación de ingresos obtenidos por acciones de cobranza no judicial, y de los Estados de la muestra, datos sobre funcionarios en tareas de cobranza, importe recuperado en acciones de cobranza tanto no judicial como judicial, stock de deudas en cobranza a gestionar, importe de deudas gestionadas, y % de cobro obtenido en los expedientes finalizados, así como sobre los instrumentos de cobranza con mejores resultados, puntos débiles detectados como más importantes y opinión de los consultores.

4.8.2. **Información básica obtenida:**

$$\text{Indicador de eficacia de cobranza} = \frac{\text{Valor total de ingresos por acciones de cobranza}}{\text{(Valor total del stock de débitos vencidos a 31-12 del año anterior + valor de créditos vencidos incorporados en el ejercicio)}} \cdot 100$$

	1997	2000	2003
AC	nd	9,70%	0,01%
AL	nd	nd	0,60%
AM	6,00%	4,60%	6,30%
AP	5,00%	7,00%	17,30%
BA	14,00%	5,00%	16,60%
CE	2,00%	1,50%	3,40%
DF	5,00%	nd	6,60%
ES	nd	9,00%	nd
GO	8,00%	1,80%	nd
MA	nd	nd	nd
MG	4,00%	3,00%	3,90%
MS	3,00%	10,00%	8,10%
MT	nd	0,80%	15,30%
PA	nd	2,10%	24,30%
PB	nd	85,00%	1,30%
PE	24,00%	16,00%	27,20%
PI	nd	nd	19,30%
PR	16,00%	1,00%	0,80%
RJ	nd	0,50%	6,90%
RN	nd	44,90%	52,40%
RO	nd	nd	0,10%
RR	nd	2,20%	nd
RS	13,00%	4,00%	25,00%
SC	6,00%	9,50%	7,80%
SE	14,00%	2,00%	nd
SP	0,00%	14,40%	15,80%
TO	2,00%	0,50%	11,00%

De la información facilitada por la UCP cabe destacar:

- La dispersión de los datos. Así por ejemplo en 2003 oscila entre el 52,4 % en Rio Grande do Norte al 0'01% 0 0'10% en Acre y Rondonia, respectivamente.
- Las grandes variaciones, en un mismo estado en los diferentes años considerados. Por ejemplo en Pernambuco en 2000 se cobró, aparentemente, el 85% y bajó en 2003, al 1,30%.

- La falta de datos de bastantes Estados en alguno de los periodos.

Todo ello hace que la información facilitada no se considere muy fiable incluso después de haber sido reiteradamente revisada y completada a instancias del consultor para eliminar las mayores incongruencias. Pone, además de manifiesto una cierta falta de control por parte de la UCP de esta información.

- Información de los Estados de la muestra:

La pretensión de tener información sobre el nº de funcionarios en tareas de cobranza no judiciales; el importe en miles de reales recuperados en acciones de cobranza no judiciales, ídem pero en cobranza judicial, el stock de deuda a gestionar en cada ejercicio y el importe de ese stock gestionado, no se ha podido obtener ya que solo una parte de los Estados podían facilitar esta información y aun así no para los años solicitados; solo en 2003 había un número mayoritario de Estados con esta información disponible y fiable, pero conocer el dato solo para un año no permite extraer ninguna conclusión sobre la tendencia. El último dato que se pretendía obtener era el % de cobro obtenido en cada año para el conjunto de los expedientes cuya gestión finalizase ese año: solo un Estado facilitó ese dato para el año 97, dando un % del 50'5% (¿); para el año 2000 solo dos Estados daban como dato el 7'15% y el 0'30%; para el año 2003 solo tres Estados daban ese dato con valores del 34%, 10'24% y 9'10%.

- Amnistías concedidas en el periodo 1997-2003: ha variado entre 2 y 8 amnistías en el periodo.
- Instrumentos de cobranza con mejores resultados en 2003: las respuestas casi no tienen puntos comunes; se cita desde la amnistía hasta los aplazamientos; la conclusión es que los instrumentos de cobranza están muy poco desarrollados: cartas, notificaciones, teléfono, pero no instrumentos coactivos más eficaces.
- Puntos más débiles detectados: ineficacia de la cobranza judicial, carencia de aplicaciones informáticas útiles, escasos recursos y lo que parece ser muy común: carencia de una cultura de cobranza coactiva a en la mayoría de los Estados.

- Valoración de los consultores:

Muy negativa: la incidencia de las amnistías afecta muy negativamente el proceso de cobro; las herramientas son más de carácter permisivo que coactivo y la dualidad cobranza administrativa – judicial es muy ineficaz; la falta de control del proceso es casi la norma y la mayoría de los Estados no disponen de una información fiable; tampoco suele existir información patrimonial sistemática de los deudores. En general es un área dotada con muy pocos recursos.

4.8.3. **Valoración:**

Es el área, entre las analizadas, que se encuentra en una peor situación: las amnistías reiteradas empujan a esperar que sea la próxima la que solucione el problema; la dualidad cobranza administrativa – judicial no es eficaz; las facultades administrativas de cobro son absolutamente insuficientes; también lo es la información disponible y el control del proceso. Pero una intensificación de la lucha contra el fraude que provoque deudas más importantes sin una cobranza eficaz, esta condenada a la ineficacia; la debilidad del último eslabón del proceso condiciona la eficacia de las acciones anteriores. La solución exige replantearse la política de amnistías, las facultades de cobranza en vía administrativa, la informatización de todo el proceso y mayores recursos en esta área. Es el punto más débil detectado, pero esta ineficacia impedirá la eficacia del área de auditoría: fijar montos en auditoría que luego solo se cobran en un porcentaje mínimo hace ineficiente todo el proceso.

No se puede emitir una opinión basada en la información solicitada: es escasa y poco fiable, con lo que se demuestra la precariedad del área a que anteriormente nos referimos.

4.9. Implantación del SINTEGRA:

4.9.1. **Método de obtención de información:** la información sobre la fecha de su implantación y relevancia que se concede a la información que suministra se ha obtenido de los Estados de la muestra y la valoración de los consultores.

4.9.2. **Información básica obtenida:**

- Fecha de implantación:

Estado	BA	DF	MG	PA	PI	SC	SP
Fecha	(1)	08 – 99	06 – 02	08 – 00	04 – 01	01 – 00	08 - 02

(1) Está siendo implantado por módulos; el primero fué implantado en 1999.

- Principales datos del año 2003:

Estados	BA	DF	MG	PA	PI	SC	SP
Nº de contribuyentes obligados a suministrar información (2003)	14000	7000	250000	3896	3870	140000	3346

Nº de contribuyentes que suministran información de manera voluntaria.	8500	5000	90000	3430	2159	120000	1941
Nº de contribuyentes, requeridos por ser no declarantes voluntarios	84	0	160000	466	1711	20000	1405
Nº de accesos al SINTEGRA	---	---	35000000	48562	36122	---	10 (1)

(1). Millones.

- Valoración que los usuarios conceden a la relevancia y utilidad de los datos suministrados (según opinión de los responsables del SINTEGRA, de las UCE's, de los responsables de fiscalización, y de una muestra de auditores): la calificación más usual es que son imprescindibles para la fiscalización, la puntuación de su utilidad cercana a 10 y la de la calidad entorno al 7, aunque en algún Estado se duda de su utilidad al no disponer de la factura como elemento de prueba necesario.
- Valoración de los consultores: valoración positiva, aunque el planteamiento tan ambicioso genera algunos problemas operativos; la calidad de la información es aceptable, pero el grado de utilización actual bastante limitado; otra limitación es que la información solo es facilitada por empresas grandes y medianas, caso de Sao Paulo.

4.9.3. **Valoración:**

Todas las Administraciones Estatales están integradas entre si a través del SINTEGRA (Sistema Integrado de Información sobre Operaciones Interestatales con Mercancías y Servicios). Este sistema cuenta con una red propia y conecta a las 27 unidades de la federación posibilitando el intercambio de información para verificar el pago adecuado de las cuotas interestatales. A través de Internet ofrece, además, servicios a los contribuyentes (p.e.: consulta de los registros del ICMS).

El objetivo previsto en el Programa de la implantación de mecanismos y procedimientos de intercambios de información, permitiendo el control efectivo del cumplimiento fiscal de los principales contribuyentes, es viabilizado a través del "Sistema de Verificaciones y Batimento-SVBD del SINTEGRA, que permite el intercambio de información sobre todas las operaciones internas e interestatales de mercancías y servicios, y el cruce de las informaciones realizadas por las empresas vendedoras con las que fueron realizadas por las empresas compradoras.

La valoración en general es muy positiva, pero habrá que insistir en garantizar que declaren todos los obligados y con una alta calidad de la información por lo cual hay que generalizar el requerimiento a los no informantes ó cuando la información no es correcta y utilizar más la información para mediante cruces seleccionar a los contribuyentes con mayores discrepancias; aunque en la actualidad esta herramienta no es vista como una alternativa a la supresión de las

aduanas interestatales y el control físico de movimiento de mercancías, es de esperar que en un futuro no muy lejano esta desaparición se producirá y el SINTEGRA pasará a ser el instrumento de control frente a la evasión de impuestos en el tráfico interestatal, de ahí la importancia de consolidar su implantación y utilización efectiva.

4.10. Plan de capacitación:

4.10.1. **Método de obtención de información:** a través de la UCP se ha obtenido información sobre las tareas básicas coordinadas por ella y de los Estados de la muestra información sobre la inversión realizada y número de horas de formación y su descomposición según áreas de formación; además se realizó una encuesta a una muestra de funcionarios para conocer su opinión sobre la formación recibida; también se dispuso de la valoración de los consultores.

4.10.2. **Información básica obtenida:**

- Tareas básicas de apoyo a la capacitación de funcionarios coordinadas por la UCP: para evitar reiterar información nos remitimos al apartado 6.3.2. de este informe.

- Datos Básicos de los Estados de la muestra:

Indicador	Años		
	1997	2000	2003
Inversión en capacitación ----- N° total de funcionarios de la Administración.	--	465	471
N° total de horas de capacitación ----- N° total de funcionarios	--	23	9
N° de horas de capacitación técnica ----- . 100 N° total de horas de capacitación	--	69	52
N° de horas de capacitación en informática ----- . 100 N° total de horas de capacitación	--	24	21
N° de horas de capacitación en comportamiento ----- . 100 N° total de horas de capacitación	--	7	19
N° de horas de capacitación gerencial ----- . 100 N° total de horas de capacitación	--	11	21

No todos los Estados facilitaron toda la información: para 1997 solo 1 ó 2 Estados la suministraron y por ello no se consigna en el anterior cuadro; para los otros dos años la facilitaron la mayoría de los Estados, aunque su fiabilidad no es muy alta. La información del cuadro se construye por media de los datos de los Estados que la facilitaron cada año, por lo que el reparto del total de horas entre capacitación técnica, en informática, en comportamiento y gerencial, no suma 100 como debería suceder para cada Estado (aunque en algún caso tampoco se cumplía que esta descomposición sumase 100)

- Opiniones de los funcionarios sobre la capacitación recibida:

* Valoración del Plan :

Mínima	Media	Máxima
5	7'5	9

* Aspectos mas destacados como más positivos:

- . La permanencia del esfuerzo a lo largo de varios años.
- . Su generalización.

* Principales carencias manifestadas:

- . Limitación de acceso para ciertos grupos de funcionarios.
- . Limitación para retribuir a funcionarios en tareas de formación.
- . Se detecta poco aprovechamiento de ciertas inversiones en algún Estado.
- . Oferta limitada p.e. en Sao Paulo.
- . Falta de calidad de algunos cursos.

* Principales peticiones prioritarias para el futuro:

- . Recurso financieros que garanticen la continuidad.
- . Continuidad,

- Valoración de los consultores:

La coincidencia en que se ha realizado un esfuerzo importante pero que es necesario continuar; la situación actual es muy diferente de unos Estados a otros.

4.10.3. **Valoración.**

Es necesario manifestar la importancia de la formación en estas organizaciones; de la información obtenida de los Estados de la muestra se deduce una primera conclusión; la situación difiere enormemente entre Estados: p.e. la inversión total en capacitación por funcionario varia en 2003 entre 1206 y 11; el nº total de horas entre 31'1 y 0'8; tampoco la información permite extraer conclusiones.

La segunda conclusión es que el mayor % se destinó a capacitación técnica en la mayoría de los Estados, y en segundo lugar a capacitación en informática.

La puntuación otorgada por los asistentes es buena, se detectan ciertas carencias, pero sobre todo hay inquietud por la continuidad en el futuro de un proceso de formación, que compartimos, es necesario continuar e incluso seria deseable intensificar.

4.11. Carrera profesional y sistema de incentivación:

Aunque ni la implantación de una carrera profesional ni la incentivación en el desempeño son compromisos de los proyectos, su importancia para la eficacia y la existencia de documentos impulsados por la UCP referentes a estos temas han aconsejado su inclusión en este informe.

4.11.1. **Método de obtención de información:** la UCP facilitó información que se refiere a dos documentos básicos: Modelo para el plan de cargos, carrera y remuneración, y Propuesta básica de evaluación de desempeño; de los Estados de la muestra se ha obtenido información sobre la implantación ó no de un modelo de carrera profesional, las principales características en su caso, y la relación entre el grado de desempeño y el sistema de remuneración; en todos los casos se dispone de la valoración de los consultores.

4.11.2. **Información básica obtenida:**

- Principales características del Modelo para el plan de cargos, carrera y remuneración: nos remitimos al apartado 6.3.2. de este informe.
- Principales características de la Propuesta básica de evaluación del desempeño: nos remitimos al apartado 6.3.2. de este informe.
- Información de los Estados de la muestra:

* Implantación ó no de un modelo de carrera profesional durante la ejecución del Proyecto:

Estados	BA	DF	MG	PA	PI	SC	SP
Implantación	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO

* Principales características de los modelos implantados:

- En Bahía hay 2 categorías: Auditor Fiscal y Agente de Tributos Estatales; se ingresa al nivel inicial por concurso público y se puede progresar desde el nivel 1 al 8, influyendo en el ascenso la evaluación del desempeño, la formación necesaria y la permanencia en el nivel inferior.
- En Minas Gerais ya existía una carrera con anterioridad, con tres niveles : Auditores agentes fiscales y Auditores fiscales de Tributos Estatales y Técnicos; dentro de cada categoría hay 10 niveles; el paso entre niveles se produce por meritos y tiempo de servicio. Hoy hay en tramitación un proyecto de ley que modifica ligeramente la actual situación.
- En Piauí un proyecto para estudio de carreras y remuneraciones fue suspendido por razones políticas.

* ¿El sistema de remuneraciones considera el grado de desempeño del puesto de trabajo como un componente de la remuneración?; en caso de considerarlo, ¿qué % de la retribución depende del grado de desempeño?

Estados	BA	DF	MG	PA	PI	SC	SP
¿Consideración del desempeño en la retribución?	SI	NO (1)	SI	SI	NO	NO (2)	NO
% de percepción que depende del desempeño	25%	--	85%	--	--	75%	--

(1) Todos cobran.

(2) Solo para fiscalizadores

* Variables ó criterios que se utilizan para medir el desempeño:

- En Bahía depende del cumplimiento de la meta recaudatoria mediante un modelo parametrizado.
- En Minas Gerais depende de la cantidad, calidad y complejidad del trabajo y relación Jefe-subordinado y subordinado-contribuyente.
- En Pará la productividad percibida depende del crecimiento de los ingresos y del desempeño individual (monto de crédito tributario resultante de la acción de fiscalización)
- En Piauí no tienen criterio de desempeño, estando en discusión determinarlo en función de la recaudación, calidad y coste de la Administración (muy discutido).
- En Santa Catarina depende de las notificaciones fiscales y del resultado de las tareas de fiscalización.
- En Sao Paulo solo en la tareas de fiscalización y dependiendo de su resultado.

4.11.3 **Valoración:**

- Al sistema de Bahía la mayor crítica que se le puede realizar es que el desempeño individual casi no influye en la retribución, excepto en el área de fiscalización.
- En Distrito Federal no existe un sistema de este tipo, pero a cambio el nivel retributivo parece razonable y competitivo con el sector privado.
- En Minas Gerais a pesar del 85% de retribución variable, de hecho la discriminación en función del rendimiento individual es mínima.
- En Pará la retribución depende del cumplimiento de objetivos regionales de recaudación y los fiscalizadores tienen una retribución adicional calculada individualmente en función de la recaudación que se deriva de las actas de infracción levantadas.
- En Piauí no hay incentivos, pero esta en estudio su introducción.
- En Santa Catarina no existe carrera profesional y solo los fiscalizadores tienen un factor de retribución ligado al rendimiento.

- En Sao Paulo el desempeño individual influye muy poco en la retribución y solo en el área de fiscalización.

En resumen: la situación es muy poco satisfactoria tanto en la regulación de una carrera profesional en base a principios de mérito y capacidad, como en la retribución ligada al desempeño; sería muy deseable mejorar estos aspectos que podrían producir efectos muy positivos para la eficacia de las Administraciones.

4.12. Valoración de las soluciones informáticas:

4.12.1 **Método de obtención de información:** no se trata de efectuar una valoración técnica de las soluciones adoptadas, lo cual en si mismo podría constituir objeto de un informe, sino de valorar las soluciones adoptadas desde la óptica de los usuarios; por ello lo que se ha realizado son encuestas a los principales usuarios.

4.12.2. Información básica obtenida:

- Puntuación del grado de satisfacción de las soluciones:

¿Quién Informa?	Proyectos						
	BA	DF	MG	PA	PI	SC	SP
- Asistencia a los contribuyentes	9	5	7	7	5	8	6
- Auditoria	9	5	4	7	7	8	7
- Cobranza	7	4	6	9	8	10(1)	6
- Funcionarios del área de Asistencia	9	6	6'3	7	7	7	7
- Funcionarios del área de Auditoria	9	-	7	7	7'5	7	8
- Funcionarios del área de Cobranza	7	4	6	9	6	7	7

(1) Esta puntuación se refiere a la opinión de cuando estén implantadas.

- Mayores aciertos de las soluciones adoptadas:

- . El control de los desarrollos por la propia organización.
- . La buena relación y coordinación entre el área informática y las operativas.

- Mayores deficiencias:

- . Retraso de 5 años en Distrito Federal.
- . Insuficiencia de redes.
- . Módulos pendientes de implantación.
- . Se necesita una mayor integración de los Subsistemas existentes.
- . Software obsoleto.

- Mayores déficits actuales en materia informática:

- . En Distrito Federal han informatizado 5 de los 34 módulos del sistema.
- . Retrasos de ciertos desarrollos.
- . Falta de desarrollos en ciertas áreas.

. Falta de equipos y profesionales suficientemente preparados.

4.12.3. **Valoración.**

El mayor fracaso en este área se ha producido en el Distrito Federal con el coste de 5 años de retraso aunque el actual planteamiento permite ser optimista.

En el resto de los Estados la situación difiere de unos a otros en cuanto a la satisfacción de los usuarios: desde una media de 8'3 en Bahía a 6 en Minas Gerais.

La mayor preocupación que se pone de manifiesto es la falta de capacidad de algunos Estados para poder tener una mínima capacidad de gerencia de los equipos de trabajo: se pueden externalizar los desarrollos, pero conservando la dirección del proceso y garantizando la transferencia de tecnología y conocimientos, y no siempre esto se está produciendo.

4.13. Programa de educación fiscal:

4.13.1 **Método de obtención de información:** la UCP facilitó información sobre las líneas básicas del Programa y los resultados de las encuestas realizadas, y los Estados de la muestra informaron sobre las principales características de este programa en sus Proyectos; se dispone asimismo de la opinión de los consultores.

4.13.2. **Información básica obtenida:**

- Líneas básicas del programa diseñado a nivel centralizado y valoraciones obtenidas en los estudios realizados para medir su impacto: nos remitimos al apartado 6.3.2. de este informe.
- Realización o no del programa en los Estados de la muestra:

Estados	BA	DF	MG	PA	PI	SC	SP
Realización	SI						

- Principales característica de los programas realizados:

- En Bahía destacan los proyectos “Sua Nota e Um Show”, “Sua Nota e Um Show de Solidaridade”, “Faz Universitario” y “Educación Fiscal nas nos Escolas”
- En Distrito Federal el programa es nacional, permanente y trata de reforzar la conciencia fiscal de los ciudadanos y el carácter social de los recursos públicos.
- Algo similar sucede en Minas Gerais aunque no es algo prioritario.
- En Pará la acción se centra en escuelas, universidades y centros destinados a la sociedad en general; incluyéndose piezas teatrales específicas y material de elaboración propia de apoyo al programa.
- En Piauí se dirige a las escuelas y se está editando un libro para esta finalidad.

- Similar situación es la de Santa Catarina, con cuadernos específicos para las escuelas.
- En Santa Catarina en una primera fase se le concedió una gran importancia con apoyo de buenos productos y difusión; actualmente están actualizado los materiales utilizados.
- En Sao Paulo: no se ha facilitado información sobre su contenido.
- Valoración de los consultores: Muy positiva con carácter general.

4.13.3. **Valoración:**

La situación parece bastante satisfactoria y generalizada; solo cabe esperar su continuidad.

4.14. Indicadores de gestión:

4.14.1. **Método de obtención de información:** los Estados de la muestra facilitaron información sobre los principales indicadores de gestión que utilizan; y los consultores efectuaron una valoración de estos indicadores.

4.14.2. **Información básica obtenida:**

- En Bahía existen indicadores, básicamente la gestión recaudatoria (realizada/prevista), desglose por impuestos y otros para fiscalización (resultados), fraccionamientos, pagos, etc.; es decir: el básico de la recaudación y luego específicos por áreas.
- En Distrito Federal se intentó su diseño con una consultora pero el sistema diseñado es muy complejo y no se implantó; se necesita un rediseño del mismo.
- En Minas Gerais los principales son los referentes a ingresos previstos/realizados, para la previsión del gasto a realizar, de equilibrio presupuestario, coste de la Administración en % de los ingresos, participación de los ingresos en el PIB y nº de declarantes respecto al censo y otros para medir la calidad y agilización de la gestión tributaria.
- En Pará, ingresos no financiero/gastos no financieros, variación del stock de la deuda pública, gastos de personal/ingresos corrientes, ingresos corrientes/gastos corrientes, grado de compromiso del gasto, total declarantes respecto a censados, crecimiento de la recaudación en el Estado respecto al crecimiento a nivel nacional.
- En Piauí hay indicadores de gastos de personal, de aplicación en salud, educación, de capacidad de pago ó de endeudamiento, recaudación y algunos de desempeño.

- En Santa Catarina hay indicadores de previsión de recaudación, de gasto, de equilibrio presupuestario, coste de la Administración, participación del ingreso tributario en el PIB, concentración de recaudación, declarantes respecto de los censados, declaraciones en soporte electrónico, etc.
 - En Santa Catarina los indicadores son de carácter “macro” y por ello el sistema es poco útil para la gestión por objetivos.
 - En Sao Paulo si existen algunos indicadores útiles para la gestión:
 - . Concentración de recaudación.
 - . Deuda aplazada.
 - . Deuda recuperada.
- Pero tampoco se puede hablar de un autentico sistema de dirección por objetivos.

4.14.3. **Valoración:**

La conclusión a la vista de la anterior información es que en general no existe implantada una gestión por objetivos, ni hay unos indicadores de evolución de las más importantes variables instrumentales sobre la cuales la Administración Tributaria puede actuar de forma más directa y de cuya evolución se supone dependen los resultados más generales de variables finales como la recaudación, déficit etc.

Seria necesario incidir en que las distintas áreas deben tener objetivos específicos para medir el resultado más directo de sus acciones, con metas cuantitativas establecida para dichas variables instrumentales, y que este cuadro de indicadores seria el “cuadro de mandos” de la organización, algo de lo que hoy se carece con carácter general.

4.15. Grado de integración y automatización de las distintas tareas de planificación y ejecución presupuestaria (orçamento):

4.15.1 **Método de obtención de información:** fué suministrada por los Estados de la muestra.

4.15.2. **Información básica obtenida:**

- Se ha obtenido la información del cuadro adjunto:

Información	Estados						
	BA	DF	MG	PA	PI	SC	SP
Fecha de automatización de:							
. Programación	97	--	NO	96	NO	84	SI(1)
. Contabilidad	97	--	86	96	97	86	SI(1)
. Tesorería	99	--	94	96	NO	84	SI(1)
Existencia o no de integración Entre las fases anteriores	SI	--	SI	SI	NO	SI	SI
Información del gasto público contenida en el Presupuesto:							

. Clasificación Administrativa	SI	--	SI	SI	SI	SI	SI
. “ Funcional	SI	--	SI	SI	SI	SI	SI
. “ por Programas	SI	--	SI	SI	SI	SI	SI
. Contabilidad de Costes	NO	--	NO	NO	NO	NO	NO

(1) Las fases presupuestarias de programación, contabilidad y tesorería están automatizadas pero no se dispone de la fecha de su automatización.

4.15.3. **Valoración:**

La informatización existe en todos los casos en la contabilidad, teniendo todos los Estados las clasificaciones administrativa, funcional y por programas y ninguno dispone de contabilidad de costes (lo cual es normal en casi todos los países); no sucede lo mismo con la informatización de tesorería, de la cual no dispone Piauí y más aun la fase de planificación que no está automatizada ni en Piauí ni en Minas Gerais (solo integrada en parte). En Santa Catarina el proyecto inicialmente no incluyó este área por discrepancias entre los técnicos y poca decisión política, comenzando su arranque en la actualidad; por ultimo en Sao Paulo partieron del SIAFEM con lo que avanzaron con rapidez.

4.16. Cobertura e información de la “ cuenta única”

4.16.1. **Método de obtención de información:** a través de la UCP se ha obtenido información de todos los Estados de un indicador del grado de cobertura de la “cuenta única”; de los Estados de la muestra, información sobre la fecha de implantación.

4.16.2. **Información básica obtenida:**

Indicador del grado de cobertura de la “cuenta única” = $\frac{\text{Gasto ejecutado a través de la cuenta de Tesorería}}{\text{Gasto total de la Administración Directa}} \cdot 100$

Estado	1997	2000	2003
AC	nd	nd	100,00%
AL	nd	nd	100,00%
AM	nd	nd	100,00%
AP	nd	nd	100,00%
BA	100,00%	100,00%	100,00%
CE	nd	nd	100,00%
DF	nd	nd	100,00%
ES	nd	nd	100,00%
GO	nd	13,34%	100,00%
MA	99,50%	87,76%	100,00%
MG	67,00%	100,00%	100,00%
MS	nd	100,00%	100,00%
MT	58,27%	53,39%	100,00%

PA	87,00%	100,00%	100,00%
PB	nd	nd	100,00%
PE	nd	nd	100,00%
PI	99,95%	99,94%	100,00%
PR	nd	nd	100,00%
RJ	nd	nd	100,00%
RN	nd	nd	100,00%
RO	nd	nd	100,00%
RR	nd	nd	100,00%
RS	100,00%	100,00%	100,00%
SC	108,00%(1)	107,00%(1)	119,00%(1)
SE	nd	nd	100,00%
SP	90,00%(2)	90,00%(2)	90,00%(2)
TO	nd	nd	100,00%

(1) El Estado facilitó al consultor estos datos, incluyendo la Adnistración indirectas.

(2) El Estado facilitó al consultor estos datos, computando el gasto ejecutado a través de la cuenta de Tesorería.

Aún cuando falta información de años anteriores, actualmente se ha conseguido que todos los gastos de los estados pasen ya por la cuenta única del Tesoro.

El resultado es por tanto, muy positivo.

- Fecha de implantación en los Estados de la muestra:

Estados	BA	DF	MG	PA	PI	SC	SP
Fecha de Implantación	95	--	98	96	75	93	96

- Valoración de los consultores:

- . Hay algunas limitaciones en ciertos Estados para poder considerar una efectiva “caja única”; en algunos casos en realidad existe más de una cuenta; en otros la información de ingresos no se incluye “on line”.

4.17. Contabilidad del gasto:

4.17.1. **Método de obtención de información:** esta información ha sido obtenida de los Estados de la muestra:

4.17.2. **Información básica obtenida:**

- Fases del gasto publico objeto de contabilización:

Fases:	Estados						
	BA	DF	MG	PA	PI	SC	SP

Gasto comprometido	NO	---	SI	SI	SI	SI	SI
Gasto aprobado	SI	---	SI	SI	SI	SI	SI
Pago	SI	---	SI	SI	SI	SI	SI

4.18. Control interno del gasto.

4.18.1. **Método de obtención de información:** suministrada por los Estados de la muestra:

4.18.2. **Información básica obtenida:**

- Tipos de órganos que ejercen el control interno y su dependencia: el control corre a cargo de la Auditoria (ó Controladuría) General del Estado, órgano de control interno que depende del poder ejecutivo (Gobernador); en Santa Catarina el control lo ejercen la Auditoria General y la Dirección de Contabilidad General, dependientes de la Secretaria de Estado de Hacienda.

- Aspectos del gasto sometidos a control: el control se ejerce “a priori” y “a posteriori” afectando en conjunto a todas las fases del gasto, pero mientras en unos Estados se centra en el control “a priori” en otros lo hace en el control a “posteriori”.

- Acceso del órgano de control a la información contable del gasto:

Si con carácter general y normalmente de manera directa y automática.

4.19. Acceso de los ciudadanos a la información del gasto público:

4.19.1. **Método de obtención de información:** suministrada por los Estados de la muestra.

4.19.2. **Información básica obtenida:** en general es accesible la información del Balance de Cuentas Públicas, consultas a débitos y pagos y distintos informes; en ciertos casos a través de Internet y otros en publicaciones oficiales; en muchos Estados la información es bastante limitada con alguna excepción como Sao Paulo donde la información disponible en Internet es muy amplia.

4.19.3. **Valoración sobre los anteriores aspectos del gasto público:**

- En Bahía la principal actuación del PNAFE en esta área fue un rediseño total de la misma y todavía está en fase de desarrollo: se pretende la integración total de las fases de planificación, elaboración presupuestaria, ejecución, control y tesorería, además de integrar el sistema de personal; es decir: la modernización del área está en curso.

- En el caso de Minas Gerais falta la integración de la fase de planificación de forma integral; el resto está desarrollado a un nivel aceptable.
- En el caso de Pará el PNAFE sirvió para la efectiva aplicación del SIAFEM, tanto en la fase de planificación como de ejecución, estando en estudio realizar una nueva versión del sistema.
- En Piauí no está automatizada la planificación ni la tesorería; es el Estado de los analizados en peor condición en este área.
- En Santa Catarina la modernización de esta área quedó fuera del Proyecto y solo en 2004 se ha incluido.
- La cuenta única está establecida con carácter general, aunque en algunos Estados con algunas limitaciones.
- La información sobre el gasto es de carácter muy macro y por tanto no muy inteligible para la gran mayoría de ciudadanos.

4.20. Otros desarrollos de los Proyectos de los Estados de la muestra, de importancia significativa:

4.20.1. **Método de obtención de la información:** facilitada por los Estados de la muestra.

4.20.2. **Información básica obtenida:**

- En Distrito Federal destacan:
 - Un nuevo modelo de gestión basado en resultados, decisiones en equipo y trabajo compartido.
 - Un nuevo sistema de transmisión de datos, voz e imagen vía radio.
 - Una agencia virtual de atención al contribuyente.
 - La introducción del planeamiento estratégico.
- En Piauí destaca la entrega del GIM por Internet.
- En Santa Catarina destaca la implantación de un proyecto de Identidad Visual (logomarca SEF)
- En Pará la implantación de Tribunales Administrativos para reclamaciones tributarias.
- En Sao Paulo se ha constituido una BOLSA ELECTRÓNICA DE COMPRAS: se parte de un catalogo exhaustivo de productos consumidos por el Estado; cuando hay una necesidad de compra, se realiza la consignación presupuestaria y se

efectúa la reserva de fondos; se pone en Internet la información y se concede un periodo para pujas; cada proveedor sabe si su oferta es la mejor y puede mejorarla tanta veces como quiera. El proyecto se estima ha conseguido un ahorro del 25%; la actual cobertura es de un 10% del total de compras de bienes y servicios; se espera que municipios y empresas públicas y otras Secretarías asuman este sistema.

- También en Sao Paulo funciona el “POLPATEMPO”: integración de servicios al ciudadano/consumidor/cliente, de un amplio grupo de organismos oficiales y empresas en un mismo local.

4.21. Otros desarrollos exitosos realizados por los Estados de la muestra, pero no incluidos en los Proyectos respectivos:

4.21.1. **Método de obtención de información:** facilitada por los Estados de la muestra.

4.21.2. **Información básica obtenida:**

- En Distrito Federal no se suscribió la componente financiera del Programa, pero se ha desarrollado un proyecto de gestión gubernamental creando un sistema para integrar las áreas de planeamiento, presupuesto y tesorería.
- En Piauí mediante un convenio con el Banco do Estado se recauda el ICMS en los puestos fiscales de frontera (eliminando el cobro por la propia SEFAZ)

5.- Análisis de los principales “objetivos últimos” ó “finales”:

Objetivo:

En este apartado se trata de evaluar el efecto que el Programa, a través de los distintos proyectos de los Estados, ha tenido en aquellos objetivos últimos que son los que realmente interesan a los ciudadanos y que son más directamente influenciados por la acción de las Administraciones Fiscales y Financieras. Ya en la introducción se expuso la no existencia de 40 indicadores contemplados inicialmente en anexos al Programa, su posterior sustitución por otros, y el bajo nivel de fiabilidad de la información disponible para estos, lo cual impide su uso para extraer conclusiones y que fué la razón que condujo a que en la ejecución de este informe se haya procedido a la toma de información de ciertos indicadores para medir este impacto del Programa.

Al igual que en el anterior apartado 4 de este Informe, a continuación y para cada indicador se analiza el método de información, la información básica obtenida y la valoración.

5.1. Análisis de la recaudación bruta (en millones de reales):

5.1.1. **Método de obtención de información:** a través de la UCP se ha obtenido información sobre la recaudación bruta (en millones de reales corrientes) para el ICMS y para el IPVA, para todos los Estados; de los Estados de la muestra además se obtuvo el importe de la recaudación por ITCMD; asimismo se ha obtenido información de carácter económico para todos los Estados sobre el P.I.B. (en millones de reales corrientes) y del deflactor del P.I.B. con base 100 para 1996 al objeto de poder obtener a partir de la recaudación en términos corrientes, la misma pero en términos reales (series deflactadas); para los Estados de la muestra también se ha obtenido información del número de habitantes.

5.1.2. Información básica obtenida:

- Recaudación bruta en millones de reales corrientes:

Estado	ARRECADAÇÃO DE ICMS E IPVA - R\$ MILHÕES						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (1)
Acre	54,32	80,78	82,81	115,41	141,35	117,11	215,55
ICMS	50,83	77,23	78,30	110,48	135,77	110,70	208,46
IPVA	3,49	3,55	4,51	4,93	5,58	6,42	7,09
Amazonas	1.250,46	1.062,81	1.128,03	1.436,58	1.690,63	1.978,47	2.241,15
ICMS	1.224,79	1.034,70	1.102,68	1.404,44	1.655,94	1.938,26	2.193,50
IPVA	25,67	28,11	25,35	32,14	34,69	40,20	47,65
Pará	809,60	920,86	946,96	1.224,86	1.529,90	1.744,46	2.196,36
ICMS	769,42	875,35	902,99	1.183,94	1.480,00	1.688,86	2.131,69
IPVA	40,18	45,51	43,97	40,92	49,90	55,59	64,67
Rondônia	377,70	315,10	371,51	531,78	578,50	651,37	900,37
ICMS	366,00	302,81	359,09	516,69	557,72	626,05	865,54
IPVA	11,70	12,29	12,42	15,09	20,78	25,32	34,83
Amapá	59,30	69,76	75,49	108,09	124,85	146,23	156,19
ICMS	55,00	65,09	68,83	101,91	118,41	138,51	147,46
IPVA	4,30	4,67	6,66	6,18	6,44	7,72	8,73
Roraima	54,00	71,54	71,11	110,78	122,46	128,16	139,95
ICMS	52,00	69,07	68,34	107,82	118,78	123,89	134,41
IPVA	2,00	2,47	2,77	2,96	3,68	4,27	5,54
Tocantins	160,14	187,17	220,98	286,57	356,63	432,24	568,80
ICMS	156,17	181,85	213,91	277,92	343,42	416,10	548,66
IPVA	3,97	5,32	7,07	8,65	13,21	16,14	20,14
Maranhão	421,65	451,71	482,57	660,52	838,22	957,52	1.023,46
ICMS	402,61	430,76	458,87	631,45	805,43	921,68	979,43
IPVA	19,04	20,95	23,70	29,07	32,79	35,84	44,03
Piauí	316,95	334,13	351,37	447,57	488,38	569,13	642,26
ICMS	305,53	320,62	340,41	429,99	467,93	544,34	612,35

	IPVA	11,42	13,51	10,96	17,58	20,45	24,79	29,91
Ceará		1.294,00	1.423,02	1.605,07	1.947,04	2.210,11	2.522,34	2.743,64
	ICMS	1.242,00	1.361,77	1.541,32	1.867,77	2.121,42	2.423,68	2.633,55
	IPVA	52,00	61,25	63,75	79,27	88,69	98,66	110,09
Rio Grande do Norte		479,30	534,70	644,15	824,49	948,28	1.057,69	1.230,86
	ICMS	460,00	510,15	614,28	791,54	911,35	1.016,37	1.186,57
	IPVA	19,30	24,55	29,87	32,95	36,93	41,33	44,29
Paraíba		508,47	570,00	629,79	762,01	941,81	959,81	1.078,98
	ICMS	491,21	548,12	605,36	735,90	910,42	925,14	1.040,95
	IPVA	17,27	21,88	24,43	26,11	31,39	34,67	38,03
Pernambuco		1.684,08	1.796,67	1.878,08	2.243,41	2.514,55	2.988,72	3.326,17
	ICMS	1.616,21	1.719,57	1.793,66	2.143,97	2.394,62	2.870,60	3.177,69
	IPVA	67,87	77,10	84,42	99,44	119,93	118,12	148,48
Alagoas		395,70	441,82	438,01	564,24	621,39	702,10	837,51
	ICMS	374,50	422,65	416,80	539,45	592,67	673,07	799,45
	IPVA	21,20	19,17	21,21	24,79	28,72	29,03	38,06
Sergipe		378,37	370,06	409,24	503,90	593,35	707,34	784,90
	ICMS	366,58	358,57	396,50	489,80	578,00	689,97	764,51
	IPVA	11,78	11,49	12,74	14,10	15,35	17,36	20,39
Bahia		2.602,00	2.772,85	3.094,96	3.852,13	4.350,92	5.275,57	6.055,39
	ICMS	2.537,00	2.701,39	3.023,24	3.763,96	4.242,54	5.153,87	5.871,36
	IPVA	65,00	71,46	71,72	88,17	108,38	121,70	184,03
Minas Gerais		5.805,00	6.039,06	6.949,04	8.139,23	9.880,54	10.289,95	11.780,40
	ICMS	5.492,00	5.578,56	6.471,13	7.562,36	9.223,82	9.543,62	11.026,33
	IPVA	313,00	460,50	477,91	576,87	656,72	746,32	754,07
Espírito Santo		1.667,60	1.581,03	1.677,58	2.082,60	2.546,62	2.447,85	3.012,18
	ICMS	1.623,00	1.496,78	1.605,70	2.004,53	2.490,52	2.381,62	2.934,52
	IPVA	44,60	84,25	71,88	78,07	56,10	66,23	77,66
Rio de Janeiro		5.551,00	6.718,94	7.610,66	8.698,92	9.962,96	11.081,21	11.900,35
	ICMS	5.209,00	6.360,81	7.229,98	8.169,92	9.368,88	10.409,12	11.180,56
	IPVA	342,00	358,13	380,68	529,00	594,08	672,09	719,79
São Paulo		24.726,00	25.522,69	27.365,53	33.033,12	36.575,49	40.520,16	43.764,73
	ICMS	22.795,00	23.319,36	25.244,41	30.618,86	33.693,29	37.254,16	40.289,41
	IPVA	1.931,00	2.203,33	2.121,12	2.414,26	2.882,20	3.266,00	3.475,32
Paraná		3.045,10	3.165,06	3.704,47	4.670,30	5.339,29	6.184,37	7.169,61
	ICMS	2.839,02	2.929,40	3.454,26	4.355,49	5.002,58	5.786,72	6.709,70
	IPVA	206,08	235,66	250,21	314,81	336,71	397,64	459,91
Santa Catarina		2.148,24	2.151,01	2.403,89	2.929,01	3.488,80	4.100,70	4.428,85
	ICMS	2.033,43	2.016,15	2.275,13	2.756,60	3.290,36	3.858,35	4.171,34
	IPVA	114,81	134,86	128,76	172,41	198,44	242,34	257,51
Rio Grande do Sul		4.279,04	4.547,36	4.986,31	6.029,16	7.240,87	7.930,55	9.612,68
	ICMS	4.006,57	4.232,06	4.659,50	5.644,00	6.706,38	7.441,49	8.988,84
	IPVA	272,47	315,30	326,81	385,16	534,49	489,06	623,84
Mato Grosso		994,84	840,28	1.178,09	1.473,18	1.629,75	1.945,76	2.569,07
	ICMS	973,85	816,11	1.125,09	1.415,80	1.556,53	1.864,31	2.474,55
	IPVA	20,99	24,17	53,00	57,38	73,22	81,46	94,52
Mato Grosso do Sul		700,06	691,63	924,04	1.121,10	1.378,27	1.397,63	1.928,40
	ICMS	666,66	652,90	883,95	1.076,82	1.328,97	1.341,76	1.859,64
	IPVA	33,40	38,73	40,09	44,28	49,30	55,87	68,76
Goiás		1.587,99	1.645,92	1.918,46	2.296,84	2.776,38	3.089,12	3.875,55
	ICMS	1.511,44	1.558,74	1.830,59	2.198,11	2.615,26	2.914,20	3.698,71

	IPVA	76,55	87,18	87,87	98,73	161,12	174,93	176,84
Distrito Federal		990,05	1.069,68	1.217,44	1.518,68	1.727,31	1.951,12	2.328,68
	ICMS	903,89	979,63	1.121,09	1.415,08	1.598,34	1.793,75	2.156,54
	IPVA	86,16	90,05	96,35	103,60	128,97	157,38	172,14
BRASIL		62.340,96	65.375,64	72.365,64	87.611,51	100.597,62	111.876,67	126.512,06
	ICMS	58.523,70	60.920,20	67.885,41	82.314,59	94.309,36	104.850,18	118.785,74
	IPVA	3.817,26	4.455,44	4.480,23	5.296,92	6.288,26	7.026,48	7.726,32

Fonte : COTEPE/MF; Deflator PIB - IBGE

(1) Valores preliminares.

- La recaudación bruta por ICMS e IPVA ha aumentado el 102'91% entre 1997 y 2003 para el conjunto de Brasil.

- Incrementos de la recaudación bruta, en reales constantes, de 2003 sobre 1997:

Estado	RECAUDACIÓN ICMS E IPVA - 1997=100						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ⁽¹⁾
Acre	100,00	148,51	151,06	201,74	243,88	198,22	365,66
	ICMS	100,00	151,73	152,64	206,38	250,33	377,91
	IPVA	100,00	101,58	128,05	134,13	149,84	187,20
Amazonas	100,00	84,88	89,39	109,09	126,71	145,47	165,15
	ICMS	100,00	84,37	89,21	108,88	126,71	145,50
	IPVA	100,00	109,36	97,85	118,88	126,65	171,05
Pará	100,00	113,59	115,90	143,65	177,10	198,11	249,99
	ICMS	100,00	113,61	116,29	146,11	180,27	255,30
	IPVA	100,00	113,11	108,43	96,70	116,39	148,31
Rondônia	100,00	83,31	97,46	133,69	143,55	158,56	219,66
	ICMS	100,00	82,62	97,22	134,05	142,81	217,92
	IPVA	100,00	104,90	105,19	122,46	166,45	274,32
Amapá	100,00	117,48	126,14	173,08	197,32	226,73	242,71
	ICMS	100,00	118,19	124,00	175,94	201,77	247,06
	IPVA	100,00	108,46	153,47	136,47	140,36	187,08
Roraima	100,00	132,30	130,48	194,79	212,54	218,21	238,82
	ICMS	100,00	132,65	130,23	196,88	214,09	238,19
	IPVA	100,00	123,33	137,24	140,53	172,44	255,25
Tocantins	100,00	116,72	136,73	169,91	208,71	248,17	327,30
	ICMS	100,00	116,29	135,72	168,97	206,09	323,73
	IPVA	100,00	133,83	176,47	206,89	311,86	467,49
Maranhão	100,00	106,98	113,40	148,74	186,31	208,79	223,67
	ICMS	100,00	106,85	112,93	148,92	187,49	224,17
	IPVA	100,00	109,89	123,35	144,98	161,41	213,10
Piauí	100,00	105,28	109,85	134,08	144,41	165,10	186,73
	ICMS	100,00	104,80	110,40	133,63	143,54	184,69
	IPVA	100,00	118,14	95,09	146,16	167,82	241,33
Ceará	100,00	109,82	122,91	142,87	160,07	179,22	195,38
	ICMS	100,00	109,49	122,97	142,79	160,08	195,39

	IPVA	100,00	117,63	121,48	144,75	159,85	174,44	195,09
Rio Grande do Norte		100,00	111,41	133,17	163,34	185,42	202,89	236,64
	ICMS	100,00	110,75	132,32	163,39	185,68	203,15	237,70
	IPVA	100,00	127,03	153,36	162,11	179,33	196,87	211,46
Paraíba		100,00	111,95	122,73	142,30	173,59	173,55	195,54
	ICMS	100,00	111,44	122,12	142,25	173,70	173,17	195,28
	IPVA	100,00	126,54	140,19	143,57	170,37	184,57	202,94
Pernambuco		100,00	106,54	110,50	126,49	139,94	163,17	182,00
	ICMS	100,00	106,25	109,97	125,96	138,86	163,30	181,18
	IPVA	100,00	113,44	123,24	139,11	165,60	160,01	201,58
Alagoas		100,00	111,50	109,68	135,40	147,17	163,14	195,03
	ICMS	100,00	112,70	110,28	136,77	148,32	165,24	196,71
	IPVA	100,00	90,30	99,14	111,03	126,96	125,89	165,43
Sergipe		100,00	97,67	107,17	126,45	146,97	171,88	191,16
	ICMS	100,00	97,68	107,18	126,87	147,77	173,05	192,18
	IPVA	100,00	97,37	107,13	113,61	122,08	135,47	159,44
Bahia		100,00	106,42	117,86	140,57	156,71	186,41	214,45
	ICMS	100,00	106,34	118,08	140,87	156,72	186,78	213,26
	IPVA	100,00	109,79	109,33	128,80	156,27	172,14	260,89
Minas Gerais		100,00	103,89	118,62	133,13	159,52	162,98	187,00
	ICMS	100,00	101,44	116,75	130,75	157,40	159,77	185,01
	IPVA	100,00	146,93	151,30	175,00	196,64	219,23	222,00
Espírito Santo		100,00	94,68	99,68	118,58	143,12	134,96	166,45
	ICMS	100,00	92,10	98,03	117,27	143,81	134,92	166,61
	IPVA	100,00	188,65	159,70	166,21	117,89	136,53	160,45
Rio de Janeiro		100,00	120,88	135,85	148,80	168,21	183,54	197,55
	ICMS	100,00	121,95	137,53	148,93	168,56	183,73	197,79
	IPVA	100,00	104,57	110,30	146,87	162,80	180,68	193,94
São Paulo		100,00	103,08	109,67	126,85	138,63	150,67	163,10
	ICMS	100,00	102,16	109,74	127,54	138,53	150,26	162,87
	IPVA	100,00	113,95	108,84	118,72	139,89	155,51	165,84
Paraná		100,00	103,80	120,54	145,63	164,33	186,73	216,96
	ICMS	100,00	103,04	120,56	145,67	165,14	187,40	217,78
	IPVA	100,00	114,20	120,31	145,05	153,13	177,41	205,65
Santa Catarina		100,00	99,99	110,88	129,46	152,20	175,51	189,97
	ICMS	100,00	99,02	110,87	128,72	151,65	174,46	189,03
	IPVA	100,00	117,30	111,13	142,59	161,98	194,07	206,68
Rio Grande do Sul		100,00	106,13	115,47	133,79	158,59	170,40	207,01
	ICMS	100,00	105,49	115,24	133,76	156,87	170,77	206,74
	IPVA	100,00	115,56	118,85	134,22	183,85	165,03	210,98
Mato Grosso		100,00	84,35	117,34	140,61	153,53	179,83	237,96
	ICMS	100,00	83,69	114,48	138,04	149,80	176,01	234,15
	IPVA	100,00	114,98	250,16	259,53	326,87	356,74	414,88
Mato Grosso do Sul		100,00	98,66	130,79	152,06	184,51	183,56	253,83
	ICMS	100,00	97,80	131,39	153,37	186,83	185,05	257,04
	IPVA	100,00	115,79	118,92	125,87	138,32	153,78	189,68
Goiás		100,00	103,51	119,71	137,34	163,86	178,86	224,89
	ICMS	100,00	102,99	120,01	138,09	162,16	177,27	225,50
	IPVA	100,00	113,73	113,74	122,46	197,26	210,10	212,87
Distrito Federal		100,00	107,90	121,85	145,65	163,51	181,20	216,74
	ICMS	100,00	108,23	122,90	148,65	165,72	182,46	219,85

	IPVA	100,00	104,37	110,81	114,17	140,29	167,94	184,11
BRASIL		100,00	104,73	115,02	133,44	151,23	165,00	187,00
ICMS		100,00	103,95	114,94	133,55	151,03	164,72	187,03
IPVA		100,00	116,56	116,30	131,76	154,39	169,24	186,51

Fuente : COTEPE/MF; Deflador PIB - IBGE

(1) Valores preliminares.

- En reales constantes la recaudación para Brasil de ICMS e IPVA, es de un 87%, con incrementos casi iguales para los dos impuestos.

- Circunstancias ajenas a la acción de la Administración Tributaria con incidencia en la recaudación obtenida:

. No ha sido posible cuantificar estos posibles impactos.

5.1.3. **Valoración:**

El análisis de la anterior información tiene dos importantes limitaciones para la finalidad que aquí se persigue:

- No se ha podido obtener información sobre el impacto que hayan podido tener en la recaudación las medidas normativas del periodo; de haberla tenido, se hubiese podido reconstruir una serie que permitiera conocer la recaudación depurada de estos efectos, y por tanto series homogéneas a lo largo del periodo.
- Tampoco se dispone de ningún indicador que permita distinguir el efecto en la recaudación de los efectos de los Proyectos objeto de evaluación del resto de acciones de la Administración Tributaria, algo de muy difícil evaluación sin duda.

No obstante y siendo conscientes de estas limitaciones, los datos disponibles permiten extraer las siguientes conclusiones que consideramos más significativas:

- . En la planificación del Programa se estableció como objetivo que el incremento de recaudación debería estar entre un 5% para Sao Paulo y un 15 ó 20% para Estados pequeños como Río Grande do Norte ó Piauá. Los resultados alcanzados han superado ampliamente los previstos: el incremento medio de recaudación ICMS e IPVA en el periodo 1997/2003 ha sido del 87% para el conjunto de los Estados; el de los tres Estados antes citados fue del 63'10%, 136'64% y 86'73% respectivamente.
- . Adicionalmente estaba previsto un incremento en la recaudación tributaria de dos puntos del PIB ó 13.500 millones de reales; el incremento alcanzado ha sido de 1'2 puntos del PIB, pero con un aumento significativamente mayor en términos absolutos:

Años	1997	2003	Incrementos
------	------	------	-------------

PIB Brasil	870.753	1.514.923	644.170
Recaudación ICMS + IPVA	62.340	126.512	64.172
% Recaudación/PIB	7'15%	8'35%	

. Incrementos de más del 200% se producen en Acre (265'66%) y Tocantins (227'30%). Entre el 100 y el 200% están los siguientes: Pará (149'99%), Rondônia (119'66%), Amapá (142'71%), Roraima (138'82%), Maranhão (123'67%), Rio Grande do Norte (136'64%), Bahia (114'45%), Paraná (116'96%), Rio Grande do Sul (107'01%), Mato Grosso (137'96%), Mato Grosso do Sul (153'83%), Goiás (124'89%) y Distrito Federal (116'74%).

. El incremento de recaudación 1997 – 2003, para el conjunto de Brasil en términos monetarios, del 102'9%, debe compararse con el incremento del PIB también en términos monetarios, del 74'0%, lo cual significa que el 72% del incremento recaudatorio se explica por incrementos del PIB, y el 28% por otras razones (en el supuesto de que la elasticidad recaudación (ICMS+IPVA) – PIB sea del 1, lo cual es muy plausible en impuestos de este tipo). Esta es sin duda la conclusión más relevante, porque el mejor indicador para medir la eficacia recaudatoria de un tributo de elasticidad recaudatoria próxima a 1, lo constituye su participación en el PIB: en este caso se pasa del 7'15% en 1997 al 8'35% en el 2003, es decir, una mejora de 1'2 puntos en 6 años: una media de 2 décimas de punto por año; la aparente contradicción de alcanzar holgadamente objetivos de recaudación en términos reales y no hacerlo en términos de participación en el PIB, se debe a la infraestimación del crecimiento del PIB que se efectuó cuando se fijaron estos objetivos recaudatorio para el Programa.

5.2. Concentración de la recaudación:

5.2.1. **Método de obtención de información:** a través de la UCP y para todos los Estados se ha obtenido información del indicador de concentración al 50% y para el ICMS; de los Estados de la muestra el mismo indicador pero también para valores del 70% y 90%.

5.2.2. Información básica obtenida:

$$\text{Indicador de concentración} = \frac{\text{Nº de contribuyentes que ingresan el } i \% \text{ del total de recaudación bruta por ICMS}}{\text{Total de censados como obligados por ICMS}} \cdot 100$$

	1997	2000	2003
AC	nd	0,11%	nd
AL	0,15%	0,10%	0,03%
AM	0,04%	0,05%	nd
AP	nd	nd	0,26%
BA	0,02%	0,01%	nd
CE	0,05%	0,03%	0,02%
DF	0,04%	nd	0,60%
ES	nd	0,03%	0,04%
GO	0,01%	0,08%	0,01%
MA	0,02%	nd	0,04%
MG	0,02%	0,00%	0,00%
MS	8,00%	0,00%	0,01%
MT	0,04%	0,01%	0,02%
PA	0,10%	0,33%	0,23%
PB	0,15%	0,30%	nd
PE	0,04%	0,05%	0,02%
PI	0,01%	0,04%	0,04%
PR	0,01%	0,01%	0,00%
RJ	0,01%	0,01%	0,00%
RN	nd	0,05%	0,10%
RO	nd	0,10%	0,00%
RR	0,14%	0,09%	nd
RS	0,00%	0,00%	0,00%
SC	0,04%	0,01%	0,00%
SE	0,50%	0,30%	0,05%
SP	0,02%	0,01%	0,00%
TO	1,00%	0,40%	0,02%

- Esta información aunque parcial, y si prescindimos de algún dato de dudosa fiabilidad, no permite concluir que la pirámide de recaudación haya mejorado en el periodo.

- Ídem pero para los Estados de la muestra:

Estados	Indicador al 50%, 70% y 90%						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002
BA	--	--	0'0105	0'0067	0'0046	0'0057	0'0044
			--	--	0'0413	0'0355	0'0299

			--	--	2'46	2'35	2'38
DF ⁽¹⁾	--	--	--	--	19 -- 500	9 48 500	10 47 500
MG ⁽¹⁾	57 400 + de 5000	34 299 4259	18 232 3348	12 178 2963	13 158 3230	13 157 3207	14 149 3054
PA ⁽¹⁾	33 231 1786	18 152 1486	13 87 1213	16 89 1079	12 60 870	11 46 725	10 42 589
PI	0'08 0'55 5'23	0'04 0'36 4'17	0'07 0'47 4'72	0'08 0'45 4'55	0'07 0'52 5'00	0'04 0'37 4'27	0'05 0'34 3'63
SC	--	--	--	0'02 0'14 1'51	0'01 0'12 1'43	0'01 0'10 1'40	0'01 0'09 1'33
SP			0'000094 0'000617 0'005713	0'000094 0'000610 0'005370	0'000081 0'000532 0'004880	0'000116 0'000697 0'006200	0'000094 0'000599 0'005400

(1) En vez de contener el dato el % de contribuyentes que aportarían el 50%,70% y 90% de la recaudación, se especifica el nº de contribuyentes que aportan esos mismos %'s.

5.2.3. **Valoración:**

Si se dispusiese de un estudio teórico que a partir de los datos económicos de cada Estado y de la configuración normativa del ICMS, reflejase la estructura teórica de la pirámide de recaudación, su comparación con la pirámide real obtenida sería un buen indicador del nivel de homogeneidad en el fraude y/o evasión fiscal; al no disponer de este estudio, nos centraremos básicamente en la evolución experimentada por la pirámide en el periodo objeto de análisis y limitándonos a la información disponible.

La norma general es que la concentración de recaudación ha aumentado en el periodo; ¿ha sucedido lo mismo con la concentración del PIB? Se desconoce, pero en todo caso cabría esperar que a lo largo del periodo hubiese mejorado el reparto de la carga tributaria por la acción de las Administraciones Tributarias de forma progresiva en contribuyentes medianos y pequeños, en una acción sostenida hasta conseguir similares ó más próximos niveles de fraude para todo tipo de contribuyentes; la información disponible no confirma en absoluto esta deseable tendencia; parece que la concentración en los grandes contribuyentes mantiene a medianos y pequeños en una situación de relativa impunidad.

5.3. **Análisis de la evolución del saldo presupuestario:**

5.3.1. **Método de obtención de información:** esta información se ha obtenido a través de la UCP para todos los Estados; para los Estados de la muestra se dispone además de los comentarios de los consultores.

5.3.2. **Información básica obtenida:**

ESTADOS	SALDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA / DÉFICIT - EM % DO PIB						SUPERÁVIT
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ⁽¹⁾
Acre	-3,07%	-4,26%	3,16%	1,27%	0,10%	-0,11%	...
Alagoas	4,46%	2,90%	-1,59%	-0,91%	1,35%	1,49%	...
Amazonas	0,54%	-0,53%	1,61%	1,69%	-1,11%	-0,20%	...
Amapá	0,20%	1,28%	1,86%	4,54%	1,77%	0,17%	...
Bahia	3,09%	-2,26%	-0,52%	0,11%	-0,28%	0,40%	...
Ceará	-0,48%	3,99%	0,69%	-0,69%	-1,51%	-1,40%	...
Distrito Federal	-0,37%	-0,07%	0,09%	-0,23%	0,26%	0,27%	...
Espírito Santo	-1,56%	-2,01%	-2,00%	-0,27%	0,38%	0,00%	...
Goiás	3,25%	-4,75%	-0,59%	0,25%	-3,10%	-0,21%	...
Maranhão	3,63%	3,35%	0,58%	5,13%	-0,88%	-0,58%	...
Minas Gerais	0,33%	0,64%	0,18%	-0,37%	-1,18%	-1,69%	...
Mato Grosso do Sul	1,46%	-3,36%	0,22%	-0,89%	-0,09%	-0,15%	...
Mato Grosso	1,66%	-2,45%	1,51%	-0,48%	0,53%	-1,45%	...
Pará	0,29%	0,39%	0,02%	0,05%	0,03%	0,11%	...
Paraíba	-1,22%	-1,18%	-1,09%	1,36%	1,32%	-2,08%	...
Pernambuco	-0,31%	-2,33%	0,36%	4,05%	-1,43%	-1,70%	...
Piauí	0,95%	-0,26%	0,50%	3,99%	-0,39%	-2,80%	...
Paraná	-1,49%	-4,12%	-0,60%	0,63%	-0,11%	0,14%	...
Rio de Janeiro	1,37%	-2,34%	-1,40%	-0,55%	0,02%	-0,72%	...
Rio Grande do Norte	6,20%	-7,63%	0,49%	0,42%	-0,16%	-0,51%	...
Rondônia	-0,98%	-1,71%	-0,41%	-0,44%	-0,58%	-0,51%	...
Roraima	-2,87%	-0,44%	-0,46%	-4,55%	-3,84%	11,17%	...
Rio Grande do Sul	0,81%	0,53%	-1,10%	-0,73%	-0,72%	-0,36%	...
Santa Catarina	-0,36%	-0,67%	0,09%	0,15%	0,26%	-0,40%	...
Sergipe	6,74%	-7,51%	-0,46%	1,42%	0,46%	0,61%	...
São Paulo	3,36%	0,02%	0,03%	0,01%	0,01%	0,14%	...
Tocantins	1,37%	0,65%	3,33%	4,00%	5,79%	1,46%	...
TOTAL	1,064%	-1,31%	0,17%	0,73%	-0,12%	0,04%	..

Fuente: PIB - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; Ejecución Presupuestaria - Secretaria del Tesoro Nacional - STN.

(1) Información no disponible.

- Como se aprecia en el cuadro, el saldo presupuestario se ha movido en torno al equilibrio, con la oscilación de 1998 como más significativa; las desviaciones en

algunos Estados han sido más importantes, aunque en un intervalo del -7'63% para Rio Grande do Norte en 1998 a +11'17% de Roraima en 2002.

- Datos obtenidos de los Estados de la muestra:

Estados	Saldo Presupuestario						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
BA	+5'71	+2'32	+3'28	+3'44	-0'27	+0'38	-0'42
DF	+0'76	-0'49	+0'12	+0'24	+0'85	+0'54	+0'26
MG	-0'90	-0'80	-0'50	-0'40	-1'12	-0'80	-0'20
PA	+0'29	+0'39	+0'02	+0'45	+0'03	+0'11	+0'04
PI	+1'36	+1'28	+1'61	+3'99	+0'75	+1'49	+1'35
SC(1)	-2'81	-6'57	+0'80	+7'96	+12'41	-2'52	-2'97
SP	+0'190	+0'025	0'026	+0'01	+0'01	ND(2)	ND(2)

(1) Gran incidencia del saneamiento del Banco del Estado y de la federalización de la Deuda del Estado (los datos son muy distintos de los obtenidos vía UCP)

(2) Se informe del consultor este dato no esta disponible.

5.3.3. **Valoración:**

El saldo presupuestario refleja el resultado de las decisiones políticas sobre el nivel del gasto público, pero está fuertemente condicionado por la evolución de la recaudación; el problema es que la información disponible suministrada por la UCP y la misma información suministrada por los Estados de la muestra a los consultores no coincide y a veces las discrepancias son muy importantes; en todo caso y con la excepción de Santa Catarina, en el cual se dan 2 hechos muy singulares, el comportamiento presupuestario es bueno y con tendencia a una mejoría como demuestran los escasos déficits de 2003.

5.4. **Evolución del Coste de la Administración Tributaria.**

5.4.1. **Método de obtención de la información:** no se ha podido disponer de información sobre los costes totales de las Administraciones Tributarias y Financieras para todos los Estados, ni siquiera para los siete de la muestra, por lo que hemos tenido que limitar el análisis a ciertos costes (aunque los más importantes) y referida a los Estados de la muestra para así garantizar la homogeneidad de la información; los costes obtenidos son los referentes al personal (masa salarial) y a los gastos totales de informática; adicionalmente se ha obtenido información sobre el nº de

trabajadores a finales de cada año (incluido 1996); los consultores y en base a la información facilitada por las UCE's, efectuaron comentarios de las variaciones significativas encontradas para estos costes en el periodo.

5.4.2. **Información básica obtenida:**

- Datos originales obtenidos:

Estados	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
BA	9'30	6'67	6'54	5'74	5'39	5'31	4'78
DF	4'03	3'43	4'12	4'38	4'25	4'56	4'98
MG	2'83	7'74	6'80	6'28	6'45	6'66	6'00
PA	5'97	5'62	5'65	5'19	4'58	4'25	3'88
PI	8'46	7'99	7'34	6'07	5'60	7'91	6'97
SC	--	--	2'46	2'11	1'97	1'83	1'95
SP	1'71	1'64	1'62	1'49	1'55	1'54	1'56

- El anterior cuadro recoge el valor del ratio:

$$\frac{\text{Masa salarial + coste en informática}}{\text{Recaudación total}} \cdot 100, \text{ que representa el coste en}$$

términos porcentuales de recaudar una unidad monetaria.

5.4.3. **Valoración:**

Uno de los ratios que se suele utilizar para comparar la eficiencia entre Administraciones Tributarias es el % del coste total de cada Administración respecto del importe total recaudado por esa Administración; pero el valor de este % depende entre otros factores de:

- Los tributos que gestione: suelen existir importantes economías de escala en la gestión tributaria, por lo cual el ratio suele ser menor para aquellas administraciones que gestionan más tributos.
- La dimensión de la Administración medida por el nº de funcionarios, por ejemplo, nº de estos por cada 1000 habitantes del país, algo que a veces tiene explicaciones históricas y no es consecuencia de un diseño racional.
- Nivel de presión fiscal: cuanto mayor es la presión fiscal, menor suele ser el ratio anterior.

No son estos los únicos factores que afectan automáticamente a este ratio, pero si quizá los más destacables; en nuestro caso dado que se trata de Administraciones de los Estados solo con competencia en imposición indirecta, la comparación es aun más difícil, por lo que limitaciones en el conocimiento de los costes totales y carencia de datos validos de otros Estados con similares competencias, impiden efectuar este análisis comparativo, por lo que centraremos el análisis más en la evolución del ratio a lo largo del periodo que en su valor absoluto.

Los datos sugieren los siguientes comentarios:

- Hay diferencias significativas entre Estados con diferencias de más del doble de unos Estados a otros.
- La tendencia general del ratio es su disminución, de forma lenta pero constante, influida básicamente por los fuertes incrementos del denominador.

La dificultad puesta de manifiesto para conocer el “Coste de la Administración Tributaria” fue común a todos los Estados; sin embargo debería ser un objetivo estratégico su constante mejora de eficiencia (y por supuesto de eficacia); pero ello exige disponer de una contabilidad fiable no solo del coste total, sino por áreas; procesos etc.; es este un objetivo en el que deberían esforzarse todos los Estados.

III.- ANÁLISIS DE LOS DISTINTOS AGENTES

6. Análisis del papel de los distintos agentes.

Objetivo:

en este apartado se trata de valorar el papel de los distintos Agentes que han intervenido en la planificación y ejecución del Programa: el BID, el Ministerio de Hacienda Federal, la UCP, los Gobiernos de los Estados, las Administraciones Tributarias y Financiera de esos Estados, las UCE's y los principales proveedores y consultores.

A continuación para cada uno de estos agentes se expone el método de obtención de información, la información obtenida y la valoración que se efectúa a partir de esa información.

6.1. Valoración del B.I.D.

- 6.1.1. **Método de obtención de información:** La UCP ha manifestado su valoración y los aspectos que en su opinión han sido más positivos ó las mayores deficiencias; un representante del Gobierno de cada Estado de la muestra también opinó sobre el

BID tanto en el planteamiento del Programa como en su gestión; asimismo las UCE's de los Estados de la muestra suministraron información sobre las mismas cuestiones y los consultores expresaron su opinión.

6.1.2. **Información básica obtenida:**

- Valoración en una escala de 1 a 10:

* Valoración genérica de los representantes de los Gobiernos de los Estados:

- Valoración muy positiva, calificándola de “papel central en la implementación, no solo como financiador sino como líder del proceso”, de “muy positiva” y “tener una visión certera de las necesidades reales”, “su conocimiento profundo y previo sobre el asunto . . . y su papel acabó siendo fundamental en el proceso”, “visión de largo plazo para proporcionar un instrumento de modernización de la gestión tributaria”, “fue un prerrequisito para el éxito del Programa. . . . en especial su experiencia en otros países”

* Valoración efectuada por la UCP en:

- el diseño de Programa : 9
- su ejecución : 6

* Valoración efectuada por la UCE's:

Estados	BA	DF	MG	PA	PI	SC	SP
Valoración	9	8	10	9	7	8	8

- Factores más positivos en opinión de:

* la UCP:

- Conocimiento del asunto, por el equipo de elaboración del Programa.
- El compromiso con el Programa de los diversos niveles operacionales y decisorios del Banco.
- La administración del flujo de recursos del Programa, que en ningún

momento fue comprometido por dificultades de disponibilidad.

- Asistencia del BID (Washington) en los primeros años de funcionamiento del Programa.

* las UCE's:

Se destacan los siguientes aspectos:

- La viabilización financiera del proyecto (y la regularidad de los desembolsos)
- Presteza y eficacia en la orientación.
- Receptividad de las necesidades de los Estados (su flexibilidad).
- El reglamento general facilitó la ejecución.
- Las reuniones periódicas.
- Conceder autonomía para la ejecución de los proyectos.
- Apoyo estratégico en todas las fases del proyecto.

- Factores menos satisfactorios en opinión de:

* la UCP:

- Atrasos resultantes de la complejidad de los procedimientos administrativos y financieros para los desembolsos de recursos y para el acompañamiento del Programa.
- Atrasos resultantes de los actos de determinada persona, la cual viaja frecuentemente de servicio.
- Cambio de reglas alterando la composición del equipo de funcionarios.
- Discontinuidad de las misiones de acompañamiento del BID a los Estados, consecuencia de alteraciones en la composición del equipo de funcionarios.
- Cobro de comisiones de crédito sin tener en cuenta los cronogramas de desembolso ni los atrasos en la ejecución del proyecto resultantes de causas ajenas a la gobernabilidad de los Estados y de la UCP.

* las UCE's:

Se destacan los siguientes:

- Dificultades para contactar con los representantes.
- El exceso y reiteración de auditorías.
- Tardanza en los procesos licitadores.
- Demora en la primera liberación de recursos.
- Un reglamento operativo incompleto y confuso.
- Falta de puntos de control necesarios para correcciones del

- proyecto.
- Intereses que podrían ser más bajos.
- Excesiva burocracia en los procedimientos.

6.1.3. **Valoración:**

La valoración es altamente positiva, con excelentes adjetivos de los representantes de los Gobiernos y notas altas tanto de la UCP como de las UCE's; como aspectos más positivos se destacan la financiación de los proyectos, su visión del problema y la flexibilidad y receptividad con los Estados; en el lado más negativo quizá destacan "la burocracia" en general y en especial la de los procedimientos, informes, auditorias, etc., así como el cambio de personas encargadas del Programa.

Los consultores destacan que los Estados manifiestan que la presencia y seguimiento del BID a los proyectos ha sido escasa y la relación ha sido casi siempre a través de la UCP.

6.2. Valoración sobre el Ministerio de Hacienda Federal:

6.2.1. **Método de obtención de información:** se ha obtenido la opinión de un representante de cada uno de los Gobiernos de los Estados de la muestra; asimismo se ha obtenido información sobre la evolución de los recursos personales de la UCP, lo cual es un indicador del grado de apoyo al Programa; los consultores expresaron su propia valoración.

6.2.2. **Información básica obtenida:**

-Principales opiniones manifestadas por los representantes de los Gobiernos de los Estados de la muestra:

Su papel se califica de "vital por medio de la UCP", "importante en la concepción del programa, aunque se apreció la necesidad de una mayor presencia local en el diseño", "muy importante al inicio y más secundaria en la última fase", "fundamental al orientar a los Estados en la ejecución del Programa", "importante . . . inclusive promoviendo la integración"; también se efectúa alguna crítica recordando que en las reuniones de CONFAZ se solicitó reiteradamente una mayor integración entre la Secretaría de la Receita Federal y las Secretarías de los Estados y recordando que el Ministerio debería evitar en mayor medida la competencia tributaria entre Estados.

- Recursos personales disponibles por la UCP:

CATEGORÍAS DE PERSONAL	Plantilla media del año							
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Subcoordinación-Técnica	6	8	15	15	7	5	5	9
Subcoordinación-Administrativa	4	10	13	9	14	12	10	14
Informática	1	1	2	3	3	3	3	5
Total	11	19	30	27	24	20	18	28

- En los años 1997 y 1998, la fase inicial del PNAFE, los trabajos eran acompañados y auxiliados por personal contratado por el BID, que no están computados en el anterior cuadro.

- La cantidad de personal de la UCP llegó a su máximo en 1999, cuando el PNAFE alcanzó la ejecución plena y al mismo tiempo trabajaba en la preparación del PNAFEM y apoyaba la gestión administrativa del PARSEP – “Programa de Apoyo a la Reforma de los Sistemas Estatales de Previsión”-.

- Entre 2000 y 2003 hubo varias decisiones del Gobierno para reducir el personal de los órganos públicos que tuvieron incidencia en la UCP. Hay que destacar que 5 personas del equipo base tuvieron que dejar la UCP en 2003 por cuestiones administrativas, con el consiguiente debilitamiento de la unidad.

- En enero de 2004 se incorporaron 15 nuevos técnicos, seleccionados en concurso público; actualmente están siendo entrenados y trabajan simultáneamente en PNAFE y en PNAFEM.

6.2.3. **Valoración:**

La valoración es positiva, aunque un mayor apoyo en los recursos a la UCP hubiese sido deseable, dado el papel esencial que este órgano ha tenido en la ejecución del Programa.

6.3. **Valoración de la UCP.**

6.3.1. **Método de obtención de información:** se ha obtenido información acerca de los principales tareas desarrolladas por la UCP en la coordinación, intercambio de experiencias entre los proyectos de cada Estado, apoyo a la capacitación de funcionarios etc., y también de los recursos disponibles, recogidos en el apartado anterior; asimismo las UCE’s de los Estados de la muestra valoraron su grado de satisfacción con la UCP y manifestaron los que en su opinión fueron aspectos más positivos, y los que sin embargo podían haber sido mejorados; los consultores también manifestaron su opinión.

6.3.2. **Información básica obtenida:**

- De la UCP:

*** Tareas básicas de coordinación:**

Indicador	Indicadores en cada año						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1. N.º de Reuniones por año	6	7	10	12	13	10	9
2. Seminarios organizados	4	5	7	7	8	7	6
3. N.º de misiones de acompañamiento y validación			27	27	31	2	11
4. Visitas relativas a la Ejecución Financiera		14	14	13	15	12	10
5. Reuniones de la UCP con el BID y de la UCP con PNUD	10	9	11	13	10	12	10

1. Reuniones :Recoge las reuniones organizadas por la UCP y las UCES's, con la finalidad de:

- Resolver cuestiones planteadas por los Estados.
- Acciones para agilizar el proceso de implantación del Programa.
- Puesta en común de conocimientos.
- Estrategia para la solución de problemas.
- Intercambio de experiencias y otros asuntos generales.

2. Seminarios organizados: Reuniones organizadas por la UCP con representantes de las UCE`s para transmitir conocimientos específicos para la implantación del Programa; cabe destacar:

- Seminarios sobre servicios al contribuyente por medios electrónicos (1998).
- Seminarios sobre gestión de tecnología de la información (1998)
- Seminarios sobre equilibrio fiscal (1999)
- Ética (1999)
- Estrategia para promover la calidad del gasto público (2000)
- Cumplimiento voluntario (2001)
- Tecnologías de la Información en la gestión fiscal (2002-2004)

3. N.º de misiones de acompañamiento y validación : Se han efectuado 98 misiones para verificar el desarrollo de los trabajos, el cumplimiento de los objetivos, y ofrecer recomendaciones a las unidades ejecutoras.

Hay que destacar el parón del año 2002 como consecuencia de una norma general dictada por el Gobierno brasileño, en relación con los viajes de los funcionarios.

4. Visitas relativas a la Ejecución Financiera: Se han efectuado 78 visitas para resolver problemas específicos relativos especialmente a la interpretación normativa y a la clasificación contable.

5. Reuniones UCP con BID y UCP con PNUD: Se ha celebrado como media una reunión al mes durante todo el desarrollo del Programa para discutir las estrategias de la cooperación e implantación, cuestiones contractuales y regulación de aspectos relevantes para el desarrollo del programa.

-Valoración:

Los datos anteriores ponen de manifiesto un esfuerzo notable de la UCP, teniendo en cuenta los recursos disponibles. Sin embargo en opinión del consultor la labor de coordinación de la UCP y las actuaciones para poner en común problemas y soluciones entre los Estados debería haber sido mucho más intensa para evitar desarrollos paralelos en las unidades territoriales, lo que ha supuesto duplicar esfuerzos y derrochar recursos; en suma, una UCP más dotada hubiese producido efectos favorables para el conjunto del Programa.

*** Incentivo a la cooperación a las soluciones técnicas de los proyectos de cada Estado:**

El instrumento básico diseñado por la UCP para desarrollar su labor de coordinación es la puesta en funcionamiento de un sitio en la red :

(<http://www.fazenda.gov.br/ucp/pnafe/cst>).

En esta dirección se incorporan soluciones técnicas, buenas prácticas, informes, relación de empresas y consultores garantizados en cada área de trabajo etc. La información se completa y se actualiza periódicamente.

En opinión del consultor, la solución parece razonable para un proyecto de estas características en un país tan grande como Brasil. Sin embargo, la calidad de los trabajos incorporados y su nivel de actualización no pueden considerarse óptimos; adicionalmente destacar que la UCP no dispone de datos que pongan de manifiesto el nivel de utilización efectiva de la solución CST.

Por su importancia merece destacarse la cooperación en las siguientes soluciones:

1. Organización y gestión : Se han intercambiado documentos y artículos sobre tecnología de la información y su aplicación a la administración pública.

2. Cadastro (Censo): Se han desarrollado discusiones sobre las mejores prácticas administrativas y tecnológicas con impacto positivo en la automatización de los procedimientos y respecto a los controles para la inscripción, mantenimiento, y actualización del registro de contribuyentes. Muchos Estados han avanzado en la tramitación conjunta de las altas de los contribuyentes ante las diferentes instancias administrativas, cuando inician su actividad empresarial.

3. Recaudación: Se han incorporado discusiones sobre mejores prácticas respecto a la red y formas de pagos, participación de los bancos y supervisión y control de sus contratos con la Administración.

En todos los Estados se hace la recaudación tributaria a través de las entidades financieras y en la mayoría la presentación de las declaraciones se efectúa a través de Internet o, en algún caso, en disquete.

4. Fiscalización: Se han planteado discusiones permanentes sobre el impacto económico y la eficiencia de la fiscalización. CST recoge algunas prácticas interesantes en esta área.

5. Atención al contribuyente: Se han intercambiado experiencias sobre gobierno electrónico y se han enviado referencias y modelos para la utilización de Internet en el ámbito de los servicios del contribuyente.

*** Apoyo a la capacitación de funcionarios:**

- Implementación de soluciones: No ha sido posible construir el indicador previsto (nº de soluciones implantadas/nº de soluciones propuestas) pues se ha obtenido el número de soluciones propuestas (130), pero no las implantadas cada año, pero la UCP destaca como soluciones más importantes las siguientes:

1. Implantación del Sistema de Calidad en la Receta: la introducción de la Calidad Total en las Secretarías proporcionó un gran avance en la simplificación de los procedimientos y en su eficiencia.

2. Sistema Integrado y Estratégico de Gestión de Personal: Se trata de un sistema orientado a la profesionalización de los funcionarios, apoyándoles para enfrentarse a los nuevos desafíos. En ese sentido se implantaron los siguientes productos: a) Política de Desarrollo y Valoración de RH; b) Programa de Desarrollo Gerencial y Técnico; c) Infraestructura Ética; d) Modelo de Gestión para la Calidad; e) Modelo de Organización y de Gestión por Resultados.

3. Modelo de Gestión de Personal – QUALIVIDA: es un programa que pretende detectar las necesidades de los funcionarios de Hacienda, para aumentar su nivel de satisfacción, de productividad y su desarrollo humano. Sus principales objetivos son: a) Propiciar la relación interpersonal; b) Reforzar la credibilidad de la imagen de Hacienda, a través de una práctica ética; c) Desarrollar programas de cultura social, artística, y relaciones humanas que contribuyan a elevar la autoestima y motivación del personal; d) Promover la mejora del nivel de salud de los funcionarios.

4. Fondo de Desarrollo y Perfeccionamiento de la Administración Fiscal: Esta solución implantada inicialmente en pocos Estados fue adoptada paulatinamente por otras unidades de la Federación, con vistas a dotar al SEFAZ de recursos propios para la continuidad de los programas de capacitación de los funcionarios y de las acciones de modernización en general, después de la conclusión del PNAFE. La mayoría de los recursos para estos fondos estatales provienen de determinados porcentajes de las multas recaudadas.

5. Sistema de Gestión de los Procedimientos: El objetivo es automatizar los procedimientos en todas las unidades para suministrar una atención uniforme y de calidad al contribuyente con participación y evaluación constante por los usuarios.

- Intercambio de soluciones técnicas:

$$\begin{array}{r} \text{N}^\circ \text{ de Propuestas} = 130 \\ \text{-----} = 6,84 \\ \text{N}^\circ \text{ de Componentes} = 19 \end{array}$$

Para la UCP las soluciones más destacadas son las siguientes;

1. Acciones de Soporte y Planificación Estratégica: Actividad por la cual los funcionarios elaboran un diagnóstico de los diferentes órganos y departamentos, identificando sus problemas.. En la siguiente fase se define donde y como se quiere llegar. En el proceso se trata de implicar a todo el personal para conseguir su compromiso con el plan de acción mejorando la comunicación, motivación del personal y el trabajo en equipo.

2. Programa de Desarrollo Gerencial y Técnico: Basado en la promoción de la competitividad interna, a través de la formación y del perfeccionamiento de las habilidades técnicas y gerenciales definidas como esenciales para posibilitar que la organización divise un futuro prometedor; también para implantar instrumentos que posibiliten una mejor calidad en las decisiones relativas a la capacitación y seguimiento de los funcionarios en esas decisiones.

3. Sistema de Relaciones Institucionales: La relación entre la Administración tributaria y los contribuyentes resulta con frecuencia conflictiva. Como bien expresa el informe del Seminario de Fiscalización Tributaria, realizado en 1999, en Espírito Santo, “la comprensión de la relación estado-sociedad es fundamental para alcanzar el objetivo básico de la Administración Tributaria, es decir, el cumplimiento voluntario de la obligación tributaria”. Se pretende reforzar la conciencia de los ciudadanos en relación con el pago de los impuestos y el control de los gastos públicos; para legitimar la acción de la Administración Tributaria se han implantado programas, asumiendo posturas innovadoras y estableciendo principios éticos que constituyen la base del nuevo modelo de relación con toda la sociedad civil. Entre las medidas implantadas destacan: a) Apertura a la sociedad; b) Programa de comunicación (marketing institucional); c) Programa de Educación Fiscal.

4. Sistema de Autoevaluación de la Gestión Tributaria: Desde 1998 se implantó el programa de calidad en el Servicio Público y desde el año 2000 se implantaron importantes mejoras en la metodología y se implantó un Programa Nacional de Calidad.

5. Plan de Comunicación Institucional: Surgió de la necesidad de establecer normas para implantar un Sistema de comunicación que asegure la divulgación de todos los actos, seminarios y eventos que puedan favorecer el desarrollo de los funcionarios y la puesta en común de sus resultados.

- Eventos con éxito: Se consideran eventos las reuniones organizadas por la UCP con las UCE's para poner en común experiencias o para transmitir conocimientos específicos para la correcta implantación del Programa.

Se han organizado 111 entre 1997 y 2003 y, en general, con buenos resultados. Algunas de las prácticas expuestas y discutidas en estos eventos fueron :

- Prestación de servicios a los contribuyentes por Internet.
- Sistema integrado de información sobre operaciones interestatales de mercaderías y servicios(SINTEGRA)
- Programa de educación fiscal
- Mejores prácticas para la automatización del Cadastro(Censo)
- La fiscalización bajo un enfoque de la administración tributaria

- Mejores Prácticas: La UCP destaca las siguientes:

1. Prestación de Servicios a los Contribuyentes por Internet
2. Sistema Integrado de Información sobre Operaciones Interestatales con Mercaderías y Servicios – SINTEGRA (<http://www.sintegra.gov.br>)
3. Programa de Educación Fiscal y Grupo de Desarrollo del Funcionario.
4. Mejores prácticas para la Automatización del Censo.
5. La Fiscalización como un enfoque adecuado para la Administración Tributaria.

- Banco de talentos:

Contiene información de 334 empresas de cualificación internacional y especializadas en la implantación de los distintos componentes del PNAFE. Ha sido creada con apoyo del PNUD.

En cuanto a consultores persona físicas ESAF tiene identificados 993 especialistas en capacitación de funcionarios y en las distintas áreas del Proyecto.

- Plan de cargos, carrera y remuneración y propuesta básica de evaluación del desempeño:

La UCP no ha elaborado ninguno de éstos documentos porque las particularidades y diversidad de normativas entre los Estados impedían una solución única. Sin embargo, han sido los propios Estados los que han compartido ideas en este ámbito, consiguiendo ahorros significativos en los gastos de personal; la UCP estima un ahorro superior al 20% .

Parece por tanto que el Proyecto ha ayudado a los Estados a trabajar conjuntamente y esta cultura puede extenderse en el tiempo y abarcar áreas no cubiertas en el Proyecto actual.

Por otra parte la UCP apoyó un grupo de desarrollo para los funcionarios de Hacienda(GDFAZ).

El GDFAZ pretende asegurar una formación básica a los funcionarios de todos los Estados en el ámbito de PNAFE a través del intercambio de experiencias , ayudas recíprocas y fortalecimiento del papel de los Recursos Humanos como agente de modernización y divulgación de prácticas novedosas. Con la participación de representantes de toda las Secretarías de Hacienda y de ESAF se han realizado 20 reuniones hasta el momento.

Con el apoyo del proyecto se ha extendido la formación a distancia y se han formado varias comunidades virtuales de aprendizaje que han permitido reducir significativamente los costes de formación y celebrar cientos de cursos y seminarios con miles de participantes.

*** Educación Fiscal:**

El programa de educación tributaria tiene cobertura nacional y carácter permanente.

Pretende apoyar la formación de los ciudadanos, reforzar su conciencia fiscal y sensibilizarles en relación con el uso de los recursos públicos. Ha contado con el apoyo permanente de ESAF.

Consta de 6 módulos:

- Enseñanza Básica.
- Enseñanza Media.
- Enseñanza Profesional.
- Universidades.
- Servidores públicos.
- Entidades representativas de clase.

En cada estado participan las Secretarías de Hacienda y Educación que dictan una norma para la creación del Grupo de Educación fiscal.

- Implantación :

Se está trabajando en los niveles educativos básicos (5° a 8°) de las Escuelas públicas y se han realizado algunas actividades en las Universidades pero sin que la educación fiscal forme parte del currículo.

Actualmente, los Estados están apoyando a los municipios para extender el programa de educación tributaria a las escuelas públicas municipales.

Existe una dirección de Internet con información completa sobre la materia :

(<http://www.esaf.fazenda.gov.br/home/home-educ-fisc.html>).

Hasta diciembre de 2003 el programa de educación fiscal se aplicó en 15.941 escuelas y alcanzó a 3.285.000 alumnos de 1.762 municipios.

* **Otras tareas realizadas por la UCP en el marco de sus competencias:**

1. Ejecutora central del Programa Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños - PNAFM, destinado a los municipios brasileños.

2. Colaboradora de la construcción del Proyecto BID “PNAGE”, destinado a la modernización de la gestión de los órganos Estatales no cubiertos por el PNAFE, inclusive con apoyo financiero.

3. Ejecutor financiero del Proyecto “Agenda Brasil”, responsabilidad de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda y del IPEA;

4. La UCP es miembro del Comité Director del Proyecto “Brasil-Canadá”, destinado a la integración del Gobierno con la Sociedad Civil.

En opinión del consultor la UCP, muy centrada ya en los proyectos de los municipios, debe garantizar no obstante el cierre ordenado y completo del PNAFE y garantizar que el proyecto municipal no reste recursos a este Programa.

- De las UCE's:

* Grado de satisfacción sobre el apoyo de la UCP al Programa:

Estados	BA	DF	MG	PA	PI	SC	SP
Valoración	8	7	8	8	8	8	8

- Aspectos más positivos aportados por la UCP:

Destacan los siguientes:

- El liderazgo del proyecto.
- La promoción de la integración.
- La orientación frente a las incertidumbres y las dudas.
- La facilidad de relación.
- La coordinación permanente.
- El dominio de los temas y la profesionalidad del equipo.
- El apoyo técnico a los Estados.
- Las reuniones periódicas celebradas.
- La divulgación de soluciones técnicas.

- Aspectos donde la UCP podía haber mejorado su aportación:

Destacan los siguientes:

- La rotación de cuadro de coordinadores.
- Un mayor perfeccionamiento del sistema de acompañamiento que hubiese evitado la necesidad de informes complementarios.
- Soporte más efectivo en la utilización del SAFE (Sistema de Control Financiero)
- La falta de mecanismos de intercambios de soluciones.
- El exceso de controles, auditorías y misiones.
- Necesidad mayor entrenamiento de los equipos locales.
- Mayor documentación de las orientaciones a las UCE's.
- La realización de adquisiciones colegiadas que pudiesen haber producido economías de escala.
- Mayor "feedback" de los diversos informes.
- Demora en la tramitación de pedidos.
- Las dificultades de acceso a alguno de los coordinadores.
- Equipo reducido.
- Falta de herramientas de gestión.
- Más visitas a los Estados.
- No haber asegurado la puesta en común de soluciones.
- No haber fijado contenidos mínimos a todos los Estados.

6.3.3. **Valoración.**

La puntuación que efectuaron las UCE's de la UCP es alta; se reconoce su papel crucial en el liderazgo, promoción de la integración, facilitar el

intercambio de experiencias, orientación, etc., a la vez que se ponen de manifiesto ciertas carencias.

Un análisis global del papel de las UCE's y la UCP, pone de manifiesto que el trabajo desarrollado se ha centrado básicamente en aspectos presupuestarios, financieros y de ejecución formal del proyecto, pero sin atender suficientemente el avance efectivo en la mejora del funcionamiento de la Administración; a ello ha contribuido, sin duda, la gran dispersión de los objetivos e indicadores planteados y su difícil seguimiento.,

Otro factor destacable es la escasez de recurso par hacer frente al crucial papel que le ha correspondido; con los recurso disponibles y su rotación, el trabajo desarrollado merece desde luego una alta puntuación, aunque haber invertido más en la UCP hubiese sido muy rentable.

6.4. Valoración de los Gobiernos de los Estados:

6.4.1. **Método de obtención de información:** la UCP puntuó el apoyo de los Gobiernos en una escala de 1 a 10 y relató los casos de mayor y menor apoyo; las UCE's de los Estados de la muestra no efectuaron una puntuación, pero si relataron los factores de mayor apoyo a los Proyectos y los aspectos en los cuales el apoyo fue menos satisfactorio. Los consultores efectuaron sus propias valoraciones:

6.4.2. **Información básica obtenida:**

- Facilitada por la UCP:

* Puntuación:

Estados	AC	AL	AP	AM	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG
*Grado de apoyo al proyecto por el Gobierno (puntuación del 1 al 10)											
.....	7	9	6	8	9	8	7	6	6	8	6

MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
7	8	9	9	9	5	9	7	7	6	6	6	7	7	9	7

* Casos de mayor apoyo y razón básica par esa valoración:

- Bahía, Pernambuco y São Paulo por la continuidad administrativa e

interés en los procesos de modernización fiscal.

- Pará, Paraíba y Paraná por el interés en los procesos de modernización fiscal

* Casos de menor apoyo y razón básica para esa valoración:

- Amapá, Minas Gerais, Piauí, Rio Grande do Sul, Rondônia y Roraima por su pequeña participación en el programa.

- Facilitadas por la UCE's de los Estados de la muestra:

Los Estados con opinión muy positiva son:

- Bahía por la priorización del proyecto, la provisión de recursos humanos y financieros y la respuesta inmediata a las peticiones de la UCE.
- Pará por la plena continuidad del equipo de trabajo, los salarios atractivos y la no interferencia político-partidaria en el proyecto.
- Sao Paulo por el constante apoyo político y estabilidad administrativa.

En un plano intermedio se sitúan:

- Distrito Federal con buena asignación de recursos, definiciones oportunas, pero una cierta distancia del proyecto (quizá por su complejidad).
- Minas Gerais: un cambio de administración produjo grandes interferencias en el desarrollo del proyecto; la UCE valora positivamente la voluntad política de la actual administración, pero negativamente la carencia financiera del Estado para hacer frente a los desembolsos de contrapartida, la no vinculación de la UCE al Gabinete del Secretario y muy especialmente la moratoria del 1999.
- Piauí: valora positivamente el mantenimiento de los técnicos en las funciones de coordinación de la UCE y la contratación de consultorías; pero negativamente la demora en la toma de decisiones, el desconocimiento del proyecto y la baja participación de la mayoría de los gestores en su desarrollo.
- Santa Catarina: como factores positivos destacan el apoyo a la continuidad de proyecto, mantenimiento del equipo técnico y apoyo en las misiones, pero negativamente la demora en proporcionar personal técnico, no priorización, dificultades por la toma de decisiones y especialmente la falta de apoyo político en varias fases, principalmente al inicio, y en los posteriores cambios de Gobierno.

6.4.3. **Valoración.**

En general parece que la función de liderazgo de los Gobiernos de los Estados a los proyectos fue bastante escasa, sea por falta de voluntad política, por

desconocimiento, por no priorizar, por no tomar decisiones oportunas, etc.; en la mayoría de los Estados esta ha sido la realidad, incluso cuando no han tenido cambios políticos significativos; más bien parece que “acompañaron” al proyecto, pero no se pusieron realmente al frente del mismo; esta actitud es muy preocupante para la continuidad de la modernización de la Administraciones, algo que es quizá el principal activo de estos proyectos, sin una decidida voluntad política de apoyo a la continuación de la modernización los efectos esperados serán posiblemente modestos. Otra muestra generalizada de falta de voluntad política es el no haber abordado con valentía las necesarias reformas en recursos humanos.

6.5. Valoración de las Administraciones Tributarias y Financieras de los Estados:

6.5.1. **Método de obtención de información:** la UCP puntuó a todas la Administraciones Tributarias y Financieras en una escala de 1 a 10 y relacionó los casos de mayor y menor apoyo y las razones para tal calificación; las UCE´s de los Estados de la muestra también efectuaron esa valoración y destacaron los factores mas positivos y menos satisfactorios de cada Administración; los consultores efectuaron su propia valoración.

6.5.2. Información básica obtenida:

- De la UCP:

- Puntuación:

Estados	AC	AL	AP	AM	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG
*Grado de apoyo al proyecto por la Administración Tributaria: puntuación del 1 al 10	8	8	6	7	9	7	8	7	7	8	7
*Grado de apoyo al proyecto por la Administración Financiera: puntuación del 1 al 10	7	6	4	6	7	5	sp	6	sp	6	6

MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
8	8	8	9	9	6	8	8	8	7	6	6	7	7	9	7
6	7	7	7	8	3	7	7	6	sp	4	6	4	sp	8	5

sp = sin proyecto.

* Casos de mayor apoyo y razones para esa valoración:

- Bahía, Pernambuco y São Paulo por la continuidad administrativa e interés en los procesos de administración fiscal y Paraíba por la última razón destacan en la componente de Administración Tributaria.
- Pernambuco y São Paulo por idénticas razones a las enumeradas anteriormente en primer lugar y Mato Grosso y Paraná enumeradas en segundo lugar, destacan en la componente de Administración Financiera.

* Casos de menor apoyo y razones para esa valoración:

- Amapá, Piauí, Rio Grande do Sul y Roraima entre las Administraciones Tributarias y Santa Catarina entre las Administraciones Financieras, y todos ellos por su pequeña participación.

- De las UCE's:

- Puntuación:

Estados de la Muestra	BA	DF	MG	PA	PI	SC	SP
Valoración del apoyo de la Administración Tributaria	9	10	8	10	8	7	8
Valoración del apoyo de la Administración financiera	7	--	7	8	6	5	8

- Factores más positivos referentes a las A. Tributarias:

- * La priorización de actividades y el empeño del cuadro técnico.
- * El compromiso y la liberación de funcionarios para la ejecución del proyecto.
- * La implicación en la ejecución.
- * La celeridad en la implantación y la facilidad para constituir equipos de trabajo.
- * La receptividad a soluciones positivas de otros Estados y compromiso parcial de la alta gerencia.

- Factores menos satisfactorios de las A. Tributarias:

- * La dificultad de implicar a los órganos contencioso administrativos y judiciales y órganos externos a la Secretaria de Hacienda.
- * La inexperiencia en trabajar con consulotes externos, y la rotación en las jefaturas.

- * Dificultades para funcionar con ciertas consultarías externas y dificultades para lograr especificaciones de necesidades.
 - * Bajo comportamiento de los líderes del proyecto.
 - * Equipos reducidos y dificultades en la Planificación
- Factores más positivos de las A. Financieras:
- * El empeño del cuadro técnico.
 - * La implicación y la inversión en equipos.
 - * Los reflejos positivos en las esferas del Gobierno y la transparencia.
 - * La receptividad a buenas soluciones de otros Estados y compromiso parcial de la gerencia.
 - * Cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal y proceso de ajuste.
- Factores menos satisfactorios de las A. Financieras:
- * Dispersión de atribuciones que retrasa la toma de decisiones y la no priorización.
 - * La inexperiencia en trabajos con consultores externos, la rotación en las jefaturas y básicamente en Minas Gerais el poco apoyo al proyecto hasta 1999.
 - * Las demoras en las implantaciones y la dificultad de implicar a las gerencias intermedias.
 - * Falta de apoyo a la ejecución del proyecto y para la formación del equipo técnico.

6.5.3. **Valoración:**

En general el apoyo, por mejor comprensión del proyecto y menor dispersión de órganos decisorios, fue mayor en el área tributaria que en la financiera, porque en todos los Estados la puntuación de la Administración Tributaria fue mejor que la de la Financiera, dándose también la particularidad que a una alta nota en una Administración comporta una alta, aunque menor, de la otra, quizá porque el mayor o menor liderazgo del Gobierno termina traducándose en una mayor ó menor implicación de áreas operativas de la Administración

6.6. Valoración de las UCE's.

- 6.6.1. **Método de obtención de información:** la UCP puntuó a todas la UCE's en una escala de 1 a 10 y destacó los que en su opinión fueron los aspectos más positivos y menos satisfactorios; los representantes de los Estados de la muestra manifestaron su opinión sobre el papel de la UCE respectiva y su actuación como responsable de la ejecución de cada Proyecto.

6.6.2. Información básica obtenida:

- De la UCP:

- Puntuación:

UCE's	AC	AL	AP	AM	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MT	MS	MG	PA
Puntuación	7	8	5	7	8	6	8	6	6	8	8	7	6	8

PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
8	8	5	8	7	7	6	5	6	7	8	9	6

- Aspecto más positivos:

- 1) Continuidad de las personas en el equipo de la UCE.
- 2) Acceso directo a la autoridad máxima de la organización.
- 3) Capacidad de comunicación con todas las áreas.
- 4) Entusiasmo por la administración de un proceso de modernización.
- 5) Capacidad de distribuir tareas y coordinar el cumplimiento de metas.

- Aspectos menos satisfactorios:

- 1) Centralización exagerada del mando de las acciones del proyecto.
- 2) Falta de espíritu de servicio y aprovechamiento de la importancia de la misión en beneficio propio.
- 3) Discontinuidad del personal al servicio de la UCE, sobre todo en ocasión de cambios gubernamentales.
- 4) Falta de visión global de la organización, concentrando la atención solo en los aspectos de su dominio.

- De los representantes de los Gobiernos de los Estados:

Estados	Opini3n sucinta
BA	Papel clave como ejecutor del proyecto e impulsora del proceso de modernizaci3n.
DF	Excelente desempe1o.
MG	La UCE busc3 la m1xima implicaci3n de los gestores en cada proyecto tanto en la concepci3n como en la implementaci3n.
PA	Muy importante, reconociendo las dificultades de las tareas que les correspondieron; en una primera fase fue una unidad ejecutora y luego los t3cnicos de la UCE emigraron a otras gerencias con lo que la UCE pasa a ser m1s una unidad "indicativa", que mostraba el rumbo a seguir y la ejecuci3n fue mucho descentralizada.
PI	Las dificultades pol3ticas y administrativas impidieron que la UCE pudiese adoptar medidas para superar la morosidad del programa; achaca a la UCE que no hubiese sensibilizado a los "actores" de la importancia del proyecto.
SC	La UCE fue el mejor "patner" de la Direcci3n Tributaria en la b1squeda de soluciones, capacitaci3n y herramientas inform1ticas.
SP	Papel clave en la ejecuci3n del Proyecto; equipo competente y muy activo, motivo por el cual el Gobierno ha mantenido al equipo para la implementaci3n de un nuevo proyecto junto al BID.

6.6.3. Valoraci3n.

En general muy positiva, con la 1nica excepci3n de Piau3 por el reproche que se le efect1a de no haber conseguido transmitir la importancia del proyecto, pero en un Estado donde el apoyo del Gobierno ni fue constante ni decidido, con lo que este reproche pierde consistencia. Aunque de la opini3n de los representantes de los Gobiernos no se desprende, en muchos casos las UCE's no jugaron, porque no se les permiti3 ni se le dieron recursos adecuados, un papel clave en la ejecuci3n, sin3 m1s bien un papel administrativo, de facilitadoras de recursos, pero no de autentica unidad de liderazgo de los proyectos, para lo cual su dependencia debi3 de ser directa desde las m1ximas autoridades; este hecho condicion3 su eficacia.

6.7. Valoraci3n de principales proveedores y consultores.

6.7.1. **Método de obtención de Información:** la UCP y las UCE's manifestaron su opinión sobre los principales proveedores y consultores, describiendo el bien ó servicio suministrado, valorando la calidad y eficacia en su prestación, resaltando sus mayores meritos y aspectos menos positivos etc.

A continuación y para cada uno de ellos se recogen las principales conclusiones obtenidas de esa información.

6.7.2. **Valoración de:** PNUD- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Bien ó servicio suministrado: Apoyo técnico y administrativo en los procedimientos de licitación y de contratación de bienes y servicios para el Programa.

- Valoración en una escala de 1 a 10: 8

- Factores de mayor mérito ó más positivos:

. Viabilizar con rapidez y simplicidad las adquisiciones.

- Factores menos positivos ó más negativos:

. Dificultades resultantes de la estructura de personal, reducida para el volumen de servicios demandados.

- Otros aspectos a resaltar:

. Seguridad en los procesos; participación efectiva en el desarrollo e implantación del Programa y en numerosos eventos.

6.7.3. **Valoración de:** ABC- Agencia Brasileña de Valoración/Ministerio de Relaciones Exteriores.

- Bien o servicio suministrado: Examinar los aspectos contractuales relacionados con los programas de organizaciones internacionales.

- Valoración en una escala de 1 a 10: 4

- Factores de mayor mérito o más positivos: Ninguno.

- Factores menos positivos ó más negativos: pocos recursos humanos y métodos de trabajo muy burocráticos.

- Otros aspectos a resaltar: frecuentes atrasos en el examen y liberación de licitaciones y contrataciones de bienes y servicios.

6.7.4. **Valoración de ESAF**- Escuela de Administración de Hacienda.

- Bien ó servicio suministrado: Apoyo a la organización y ejecución de actividades de capacitación.
- Valoración en un a escala de 1 a 10: 7
- Factores de mayor mérito ó más positivos:
 - . Amplia experiencia en capacitación en el área de Hacienda.
- Factores menos positivos ó más negativos:
 - . Estructura reducida, lo cual ocasiona agilidad insuficiente y problemas para la toma de decisiones.
- Otros aspectos a resaltar:
 - . Participación intensa en las actividades vinculadas a acciones de Educación Fiscal y del GDFAZ- Grupo de Desarrollo del Funcionario de Hacienda.

6.7.5. **Valoración de: CAIXA**- Caixa Económica Federal.

- Bien ó servicio suministrado: Agente Financiero del Programa.
- Valoración en una escala de 1 a 10: 8
- Factores de mayor mérito ó más positivos:
 - . Experiencia en la actuación como Agente Financiero para programas del área pública.
- Factores menos positivos ó más negativos: Ninguno.
- Otros aspectos a resaltar:

- . Participación efectiva en el desarrollo e implantación del Programa y en numerosos eventos.

6.7.6. Cuadro resumen de los proveedores de los Estados:

Proveedor ó Consultor	Bien ó Servicio Suministrado	Puntuación
Mario Gabriel Salles	Consultaría en Gerenciameinto Electrónico (documentos, imagen y workflow).	8
Mistech Tecnología Gerencial.	Consultaría de Rediseño de Procesos.	8
Consortio Gempi/Unitech	Consultaría en Desarrollo de Sistemas.	8
DBA-Ingeniería de Sistemas	Consultaría en Rediseño de Sistemas.	8
FDG-Fundación de Desarrollo Gerencial	Consultaría en Formulación del Plano Estratégico de SEFAZ	7
FIA	Consultaría de Educación Fiscal	8
Boucinhas & Campos	Consultaría de Planeamiento Organizacional	8
PNUD	Gestión del Proyecto: licitaciones, contrataciones	6
Procenge	Consultaría en Tecnología de la Información	1
Consortio KPMG	Programa SICAF	7
Consortio KPMG	Indicadores	7
Unitech Tecnología de la Información	Desempeño e Implementación de PROMAT	En curso de ejecuc.
Ricardo Brito Almo	E.P.J.	6
Politec	Workflow	9
Ricardo Maracajá	Técnicas de Cobranza	10
PRODEPA	Proceso de Datos de Pará	5
FADESP	Área Tecnológica	8
ORACLE	Software de Base de Datos	5
SUN	Servidor Corporativo	7
Computer Associate	Software de Gerenciamiento de Redes	5
PENUD	Licitaciones, Contrataciones.	7
ABC-Agencia Brasileña de Cooperación.	Implementación de Licitaciones.	7
Boucinhas & Campos	Consultoría en Organización y Gestión.	8
POLIEDRO	Consultaría en Tecnologías de la Información.	8
FDG-Fundación de Desarrollo Gerencial	Consultaría en Calidad Total	8
CIAT	Sistema de Administración Tributaria	9
UNISYS	Sistemas de Información	6
Antonio Roberto Nogueira	Alineamiento Estratégico	9

CIASC	Sistemas de Informática	7
Pro-Ativa	Capacitación	10
Unisys de Brasil	Infraestructura y Equipamiento	9
Positivo Informática	Infraestructura y Equipos	8
Oracle de Brasil	Software de Base de Datos	8
Consit Cons. Sist. Rep.	Software del SICAF	9
MAS INFO	Implantación del SINTEGRA	10
Manoel Tolentino	Desarrollo de Sistemas	8
Politec Ltda..	Rediseño de Procesos	6
Oswaldo Noman	Integración de sistemas corporativos	En curso
PRODEMGE	Almacenamiento de Información	7
Accenture de Brasil	Desarrollo de sistemas de recaudación	En curso
Ermir Gonçalves	Revisión de Procesos	10
Ricardo Luiz Da Mata	Desarrollo de Sistemas	10
Jorge Gonçalves	Desarrollo de Sistemas	10
Ebert F. De Magalhaes	Desarrollo de Sistemas	10
Adelmison J.B.Moteiro	Consultaría de Administración de Banco de Datos	10
Guilherme Sauza	Desarrollo de Sistemas	10

IV.- SOSTENIBILIDAD, LECCIONES Y RESUMEN FINAL

7. Análisis de la sostenibilidad futura del proceso de modernización:

7.1. **Objetivo:** analizar la información Histórica de desarrollo del Programa y las medidas que más pueden condicionar su continuidad en el futuro y en base a esta información y las actuales medidas que puedan garantizar su continuidad, efectuar una previsión razonada sobre su sostenibilidad.

7.2. **Método de obtención de información:** la UCP ha facilitado información sobre las que ella considera han sido las cinco mayores dificultades encontradas en el desarrollo del Programa y también su opinión sobre la sostenibilidad a medio y largo plazo; en los Estados de la muestra, los representantes de los Gobiernos ha expuesto la existencia ó no de algún plan para garantizar la continuidad del Proyecto y de las prioridades de los Gobiernos en estas áreas; las UCE's también valoraron esa sostenibilidad, y a los consultores se les ha solicitado su opinión sobre el mismo tema expresando además las razones en los que fundamentan tal opinión, y en particular se les ha solicitado que en tal opinión hayan tenido en cuenta, al menos, los siguientes hechos:

- Respecto de los desarrollos informáticos:

* La capacidad de gestión del sistema informático (recursos asignados a esa función, grado de independencia ó continuidad de los proveedores, capacidad de definición de soluciones, etc.)

* % de analistas destinados al Proyecto que hayan sido funcionarios, respecto de los contratados externamente.

* Grado de documentación de las aplicaciones desarrolladas que permita conocer si en el futuro será más fácil la modificación de las mismas por alguien que no haya participado en su desarrollo.

- Respecto de la estabilidad de los funcionarios: que hayan analizado su evolución en los últimos años como antecedente básico para prever los riesgos futuros.

- Constatar la existencia ó no de compromisos de capacidad de financiación futura que permita la sostenibilidad, en particular la del área informática.

Además a las UCE's de los Estados de la muestra se les ha solicitado que efectúen una síntesis de la valoración global del Proyecto, su efecto transformador de la Administración de Hacienda y el previsible impacto de esa transformación de cara al futuro.

7.3. Principales dificultades encontradas en la ejecución del Programa según la UCP:

- Poca cultura de planificación en los funcionarios y dirigentes de los Estados.
- Frecuente rotación de los equipos de ejecución de proyectos y de los usuarios.
- Dificultad de elaboración de informes financieros y de acompañamiento y cumplimiento de los plazos para su presentación.
- Dificultades para ofrecer atractivos que posibiliten mantener un equipo estable en la coordinación del Programa.
- Dificultades de mantener el Sistema de Acompañamiento Financiero para los Estados – SAFE, inclusive por las necesidades peculiares de cada Estado.

7.4. Información básica obtenida:

- De la UCP:

* Valoración de la sostenibilidad en una escala de 1 a 10:

UCE's	AC	AL	AP	AM	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MT	MS	MG	PA
Puntuación	5	9	5	5	8	5	8	5	7	8	8	5	8	7

PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
8	9	4	8	5	5	5	4	5	7	8	8	5

* Principales razones positivas para la sostenibilidad:

- . Crear condiciones (recursos y equipos) para mantener constante el proceso de modernización fiscal.
- . Acciones para concienciar a la sociedad sobre la cuestión fiscal y para incentivar la participación popular en la planificación y acompañamiento del gasto público

* Principales riesgos para no alcanzar esa sostenibilidad:

- . La no creación de una cultura de modernización.
- . La discontinuidad administrativa, cuando el cambio ocurre mientras el proyecto no se consolida.
- . Cambios severos en el modelo tributario.

- De los Estados de la muestra:

* Manifestaciones de los representantes de los Gobiernos sobre los planes para garantizar la continuidad de lo iniciado en los Proyectos y prioridades a corto y medio plazo:

Las opiniones de forma sintética son las siguientes:

- Bahía: en este Estado el proceso de modernización es anterior al PNAFE y por tanto debe continuar terminado este; las dos prioridades básicas consideran que son la creciente disponibilidad de nuevas alternativas tecnológicas y una creciente integración con otros órganos gubernamentales.
- Distrito Federal: se ha creado un fondo para la modernización de hacienda (FUNDAFI) con dotación presupuestaria propia; las prioridades positivas las cifran en la lucha contra el fraude y una mayor implicación de los funcionarios unido a una mayor atención a los ciudadanos; en el pasado el presupuesto fue escaso y rígido y los cambios presupuestarios solo se admitieron con mucho retraso.
- Minas Gerais: El Programa de Reestructuración y Modernización de la Secretaria de Estado de Hacienda, PRM se encuadra en un Plano Plurianual de Acción Gubernamental-PPAG y destacan como prioridades, un plan de choque en la gestión para mejorar la calidad y reducir costes y la modernización para mejorar los ingresos.
- Pará: la UCE hará un análisis coste-beneficio del PNAFE para justificar nuevas inversiones, bien con recursos propios ó negociando financiación con el BID; quieren continuar la modernización, mejorar la planificación estratégica, conseguir un crecimiento continuado de la recaudación, consolidar los proyectos de tecnología de la información, crear una nueva estructura organizacional y un plan de cargos y carreras como principales objetivos.
- Piauí: está en fase de elaboración un proyecto de ley para la constitución de un Fondo Permanente de Modernización de la Administración de

Hacienda; la instalación del SIAFEM y la implantación de un Sistema Corporativo de Gestión Tributaria y de instrumentos para control de tráfico en frontera, son sus objetivos.

- Santa Catarina: se creó un Fondo de Esfuerzo Fiscal que da carácter permanente a la modernización; sus prioridades son encontrar las mejores alternativas tecnológicas, mejor capacitación de funcionarios y mejores modelos de gestión eficaz.
- Sao Paulo: muy bueno.

* Valoración efectuada por los UCE's sobre la sostenibilidad futura de los proceso de modernización:

UCE	BA	DF	MG	PA	PI	SC	SP
Valoración	7	5	9	8	7	9	9

* Factores que, según las UCE's, más pueden contribuir a la sostenibilidad.

- El positivo impacto del proceso de modernización actual en la recaudación.
- El desarrollo de los recursos humanos.
- La introducción de nuevas tecnologías.
- La constitución de Fondos específicos de sostenibilidad futura.
- El cambio de actitud del personal técnico.
- La creación de Escuelas de Hacienda.

* Factores que, según esas misma UCE's, suponen un mayor riesgo para la sostenibilidad:

- La posible falta de recursos económicos de los Estados.
- La posible discontinuidad administrativa.
- Valorar deficientemente la necesidad de coordinación futura.
- La obsolescencia futura de los recursos tecnológicos.
- La falta de presión del BID y la UCP en el futuro.

* Valoración global que de los Proyectos de la muestra efectuaron las UCE's, efecto transformador de dichos Proyectos para las Administraciones de Hacienda, y el previsible impacto de esa transformación de cara al futuro.

Resumen sintético de la valoraciones efectuadas:

Bahía: Una intensa transformación en los últimos 7 años apoyada en un gradual distanciamiento del modelo tradicional burocrático y en una utilización intensiva de tecnologías de la información; en el área financiera la modernización arranca en el 2000 con el objetivo de objetivar la calidad del gasto público: otro objetivo estratégico lo constituyó la transparencia en la Administración Pública del Estado; capacitación y consolidación de valores éticos fueron objetivos del área de recursos humanos; la forma de funcionamiento ha permitido capitalizar el know-how del PNAFE por personal funcionario; en resumen valoración positiva y con visos de continuidad.

Distrito Federal: El problema básico fue el proceso de la informatización por parte del proveedor externo; el enfoque básico consistió en el nuevo modelo de gestión que prima el trabajo en equipo y las decisiones colegiadas con énfasis en los resultados; el resultado actual en una profunda transformación con un nuevo layout más moderno y una nueva filosofía de trabajo, pero resta implementar un nuevo modelo informático todavía sin concluir; en resumen: gran transformación conceptual pero hay que ultimar y consolidar importantes modificaciones.

Minas Gerais: Todavía partes del proyecto están en ejecución, pero se reestructuró el modelo organizacional, se produjo una importante transformación en materia de informática cuya nueva plataforma se concretará en agosto de 2004, se cambiaron estrategias (de una exclusivamente represiva se pasó a otra más preventiva), se mejoró la atención a los contribuyentes; en resumen: avances significativos pero falta ultimar y consolidar el proyecto.

Pará: El proyecto se considera uno de los de mayor éxito del Gobierno; la modernización la basaron en el binomio gestión y tecnología; la creación de la Escuela de Hacienda es un pilar estratégico del proyecto; hubo reestructuración organizativa y de procesos y el nuevo Sistema Integrado de Administración Tributaria fue otro pilar estratégico. En resumen: un proyecto que valoran muy positivamente y con un alto grado de consolidación.

Piuaí: El proyecto supuso un fuerte cambio cultural; como pieza destacable esta la creación de una Escuela de Hacienda. Se desarrolló un nuevo sistema de gestión, aun en desarrollo, del cual esperan importantes resultados y que supone abandonar un modelo burocrático para pasar a otro basado en la calidad del servicio; están trabajando en un programa de participación en resultados en el área de recursos humanos, con un nuevo plano de carrera, cargos y salarios en desarrollo. En resumen: proyecto con gran impacto de cambio cultural, pero todavía no ultimado ni consolidado.

Santa Catarina: El objetivo fue la modernización de la institución y la transparencia; se enfatizó la implantación de nuevos modelos de gestión, organización de recursos y utilización intensiva de tecnologías de la información; concluyen que el PNAFE cambió la cara de la Secretaria de Estado de Hacienda, de suerte que puede hablarse de un antes y un después del PNAFE. En resumen: valoración muy positiva.

Sao Paulo: El PNAFE iniciado en 1996 y concluido, en un 99%, en 2003, ha propiciado un salto técnico cualitativo en el proceso de modernización de la

Administración, con un impacto extremadamente positivo en el campo socio económico; este programa de modernización se ha caracterizado por un empleo masivo de tecnologías de la información, con la implantación de una moderna red de comunicaciones que ha permitido una eficiente gestión del gasto público y un mayor control de los tributos en las áreas de fiscalización y recaudación; al mismo tiempo, ha supuesto una mejora sustancial en la asistencia a los contribuyentes a través de Internet y ha representado una mejora importante en la capacitación de los funcionarios públicos. En resumen: la modernización de la Administración Financiera y Tributaria es hoy un proceso consolidado e irreversible y la valoración del proyecto es altamente positiva.

- Valoración de los consultores:

Bahía: Este Estado ha gozado de estabilidad política los últimos 14 años, lo cual permitió un proceso continuado de modernización y el PNAFE se esfuerza en ese proceso, sin ser en este caso una pieza clave como dinamizador del cambio, pero fue un factor muy positivo: permitió el contacto con las Administraciones de otros Estados a nivel técnico y un importante desarrollo de los sistemas de información introduciendo nuevas tecnologías. En este Estado el compromiso con la modernización existía ya antes, existe y continúa y el nuevo papel de las nuevas tecnologías y formación de personal han incrementado el impulso. No cabe esperar un retroceso y todavía existe un amplio campo de mejoras. El área financiera se encuentra en una fase más inicial, con un proyecto de reforma del sistema de elaboración y ejecución presupuestaria que es de suponer que continuará en el futuro.

Distrito Federal: Parece que el apoyo del Gobierno al proyecto fue razonable; la UCE se centró más en aspectos presupuestarios, financieros y de ejecución formal, pero sin controlar el avance efectivo de la mejora de la Administración Tributaria ni entrar en el funcionamiento de las áreas funcionales; a ello contribuyó la gran dispersión de objetivos e indicadores. El fracaso de Procenge en la implementación informática supuso un grave revés para el proyecto y en gran medida la consolidación está muy condicionada por el desarrollo definitivo de los diferentes módulos del sistema informático SIGEST; su planteamiento actual es mejor que el anterior pero sigue siendo muy alta la dependencia técnica del personal externo que colabora en el proyecto, aunque la documentación es buena; financieramente la existencia de FUNDAFI parece garantizar la futura sostenibilidad.

Minas Gerais: Este Estado ha tenido un avance no muy significativo en el cumplimiento del proyecto, en el porcentaje de recursos empleados y en la introducción de nuevas tecnologías; la causa fundamental fue la decisión adoptada en 1999 de paralizar el proyecto al considerarse prioritarias otras actividades.

El logro recaudatorio en este caso no parece tener causa en el proyecto ya que apenas ha supuesto la puesta en marcha de nuevos procedimientos y aplicaciones, salvo en todo caso por la adquisición masiva de medios informáticos; actualmente la situación es diferente y cabe esperar que a finales del 2004 cuando finalice el proyecto se hayan empleado los recursos y sean capaces de finalizar las nuevas aplicaciones de gestión y los procedimientos precisos para modernizar su gestión.

Pará: En este Estado el PNAFE constituyó el arranque del proceso de modernización , algo que no había sucedido anteriormente; la UCE fue el motor de ese proceso y como consecuencia de ello los miembros de ese equipo son hoy los máximos directivos de la Secretaria de Hacienda.

Durante el desarrollo del proyecto hubo estabilidad política, lo cual permitió su cumplimiento y consolidación; el cambio ha sido muy importante, se incorporaron nuevas tecnologías, se mejoraron las infraestructuras, se efectuaron algunos cambios organizativos y se mejoró la atención al contribuyente; se creó además una capacidad propia de desarrollo informático y se dio gran importancia a la formación; quedan cosas por resolver, como la utilización de grandes volúmenes de información, problemas de conexión, etc., pero lo desarrollado es muy satisfactorio. Si existe preocupación por la disponibilidad de recursos financieros cuando finalice el PNAFE y se está tratando de enfocar el problema; tienen pendiente un nuevo organigrama y la regulación de la carrera profesional y todavía no existe un sistema de control por objetivos ó áreas muy débiles como cobranza, pero lo realizado es muy importante.

Piuaí: Es un Estado de una muy baja renta per capita, con grandes dificultades por tanto de dotaciones para el gasto público; esta precariedad unida a escasas aplicaciones informáticas para controlar y facilitar la gestión, hace que su situación fuese muy precaria. PNAFE tropezó con grandes dificultades para su puesta en marcha: los vaivenes políticos, los cambios de equipo en el Gobierno y en SEFAZ, supusieron una prolongada dilación e impulso de los cambios.

Por todo ello el avance ha sido escaso, hay muchos recursos todavía sin utilizar y faltan por implementar bastantes aplicaciones y nuevos procedimientos; junto a esta situación, en ciertas áreas ha habido importantes avances (declaración por Internet, puesta en marcha del SINTEGRA, etc.), pero otras áreas como cobranza en especial y también auditoria son todavía muy deficitarias; la capacitación si fue un pilar básico. Aunque los resultados actuales se pueden calificar de reducidos, cabe esperar que a finales del 2004 con la finalización del proyecto, habrán empleado los recursos pendientes y terminado las nuevas aplicaciones de gestión.

Santa Catarina: En la etapas recientes del proyecto existe un buen clima de entendimiento y colaboración entre los implicados en su ejecución, con decidido apoyo político, integración de equipos entre las áreas funcionales y la UCE y una buena satisfacción de los funcionarios por la marcha y rumbo del mismo; este clima es el que ha permitido retomar la componente financiera del proyecto; pero en etapas anteriores la situación fue muy distinta: las indecisiones políticas condujeron a fuertes atrasos a pesar de la positiva actitud de los funcionarios, situación que tampoco pudo ser corregida por la UCP ni por el BID; si hay que valorar positivamente la amplia flexibilidad mostrada por el BID en la duración del proyecto, sin la cual dicho proyecto pudo terminar en su experimento frustrado.

Sao Paulo: La convicción de las autoridades política en los beneficios del proyecto y el apoyo prestado al mismo, ha hecho posible que partiendo de una situación caótica, según calificaciones de algunos directivos y funcionarios, se haya logrado transformar radicalmente la gestión financiera y tributaria del Estado. Partiendo de una situación en la que la mayor parte de las tareas se realizaban por procedimientos manuales, con un gran desfase tecnológico respecto del sector privado, ha sido posible construir, en estos años del PNAFE, una administración caracterizada por: ser una institución moderna, eficaz, ágil y más transparente; gozar de alta reputación entre los ciudadanos,

las empresas y los funcionarios; mejor prestación de servicios y otorgar a la formación de los funcionarios la importancia que esta labor tiene para el buen funcionamiento de la institución y de su futuro. Pero no todo el camino ha sido fácil, a finales de 2002 y durante buena parte de 2003, se produjo un parón en la marcha del proyecto, con desorientación y falta de mantenimiento, renovación de equipos, poniendo de manifiesto los riesgos inherentes a un modelo que se apoyó en gran medida en el trabajo de consultores y empresas. Afortunadamente las autoridades supieron reaccionar con rapidez alcanzando un acuerdo con PRODESP, empresa de informática del Estado, que permitió retomar el avance sin daños.

En cuanto a la sostenibilidad de la modernización y transformaciones realizadas, la impresión general es positiva; las autoridades políticas están comprometidas con la modernización, de tal forma que han presentado un segundo proyecto de modernización cuya puesta en funcionamiento esta pendiente de aprobación por el Senado Federal, y para su financiación se ha creado un Fondo, a partir de las tasas anuales exigidas a quienes hacen uso de los servicios electrónicos de la Secretaría de Hacienda. Asimismo, se ha creado, dentro de la estructura orgánica de la citada Secretaría, la Coordinaduría de Planeamiento Estratégico y Modernização Facendaria, con la finalidad de seguir liderando al mayor nivel el proceso de transformación y modernización de la Administración Financiera y Tributaria.

8. Lecciones aprendidas.

8.1 **Objetivo:** Extraer aquellas lecciones aprendidas en la ejecución del Programa que puedan ser de utilidad en otras experiencias; esto que es algo de sumo interés con carácter general, muy especialmente para el BID, en el presente caso lo es de forma especial, dadas las especialísimas características que concurren en este Programa: impulsar, coordinar y ejecutar un solo Programa pero atendiendo a las características específicas de 27 Estados autónomos en sus decisiones, es algo de extrema complejidad y dificultad que le confiere ese especial interés en el apartado de lecciones aprendidas.

8.2. **Método de obtención de información:** la UCP y la UCE's de los siete Estados de la muestra han expresado su opinión sobre estas lecciones; los consultores han expresado una doble opinión: la suya respecto a las lecciones manifestadas por las UCE's, y las que en sus propias opiniones son las lecciones a las que ellos conceden mayor importancia.

8.3. Información básica obtenida:

- Principales lecciones según la UCP:

. Lección 1ª:

No existe éxito en política fiscal sin que las cuestiones de incidencia tributaria y del gasto público sean tratadas en su conjunto.

. Lección 2ª.

En organizaciones de estado de tipo federativo como es el caso de Brasil es fundamental la integración de la cooperación técnica para ejecutar bien las acciones de gobierno, lo que se aplica también a los procesos que tengan por objeto el fortalecimiento y la modernización de las administraciones de hacienda pública.

. Lección 3ª.

El órgano de coordinación central tiene necesariamente que estar bien preparado – recursos, equipo, capacitación, apoyo institucional – para que se alcance éxito en la conducción del Programa. Este tipo de modelo (coordinación central) posibilita mejor control financiero y garantiza la aplicación correcta de los recursos.

. Lección 4ª.

Los órganos sectoriales de coordinación deben estar bien concienciados de la importancia del Programa y de su papel en la obtención de modernización de la gestión fiscal de la unidad federativa.

. Lección 5ª.

Los proyectos conducidos simultáneamente por las administraciones de hacienda de las diversas unidades federativas tienen mayor posibilidad de éxito, ya sea por la oportunidad de desarrollar soluciones comunes, ya por la natural emulación que se establece entre ellas.

- Principales lecciones según las UCE's:

- . La elección de los gestores del programa y líderes de proyectos es fundamental.
- . La continuidad política-administrativa una condición necesaria para el éxito.
- . La inversión en tecnología constituye hoy un componente central de modernización.
- . La cooperación entre Estados fue de gran importancia; el intercambio posibilitó el proceso de decisión y de optimización de recursos.
- . La planificación es importante para garantizar la ejecución.
- . La coordinación entre áreas es necesaria para evitar duplicidades y derroche de recursos.
- . Algunas restricciones a las inversiones no eran compatibles con las necesidades de algún Estado.
- . El proceso de mejora pasa básicamente por las personas.

- . La transparencia en el gasto público da credibilidad al Gobierno.
 - . La capacitación fue básica para el cambio de la organización.
 - . La implicación de la alta gerencia es fundamental para el éxito del proyecto.
 - . La burocracia es un factor crítico para la implementación de un proyecto.
 - . La constitución de equipos multidisciplinares para la coordinación y acompañamiento del proyecto fue positiva y produjo importantes intercambios de experiencias.
- Opinión de los consultores respecto a las lecciones expresadas por la UCE's y principales lecciones según los consultores:

En general los consultores comparten las lecciones manifestadas por la UCE's pero aportan otras, entre las cuales destacamos:

- . La necesidad de controlar de forma más efectiva los trabajos a desarrollar por evitar problemas de parones o enfoques erróneos.
- . Las áreas críticas de un proyecto no deben externalizarse si no hay plenas garantías y en todo caso conservando la dirección del proceso.
- . Los cambios profundos de una organización no pueden estar supeditados a las coyunturas políticas: una vez asumidos debe exigirse el compromiso del Estado con los mismos.
- . Se pudieron obtener economías de recursos compartiendo proyectos y soluciones entre unidades con intereses comunes y necesidades parecidas.
- . La participación de las áreas funcionales como actores en todas las etapas ha sido la clave de los mejores proyectos; aunque el impulso inicial sea externo, la modernización ha de ser básicamente endógena.
- . A veces se constatan riesgos excesivos en la dependencia de consultores y empresas externas; es básico garantizar la continuidad y transparencia de conocimientos Administrativos y garantizar el control del proyecto en todo momento.
- . Sería conveniente impulsar estudios en términos de eficacia; a veces los avances se han realizado, pero con presunto alto coste.
- . Siendo conscientes de las dificultades de establecer reformas profundas en materia de RRHH, hay que manifestar la necesidad de poner en marcha estas reformas.

8.4. **Valoración:**

Es fácil compartir la casi totalidad de las lecciones expuestas por la UCP, las UCE's y los consultores, por lo cual no se insiste en ellas, pero si se añaden algunas adicionales:

- El seguimiento de un proyecto es siempre fundamental; para hacerlo se necesitan indicadores, pero hay que distinguir al menos tres tipos de ellos:
 - . Los que pretenden contrastar el grado de avance de las distintas tareas de implementación.

- . Los que pretenden medir el impacto en las variables instrumentales elegidas.
- . Los que pretenden medir el impacto en la variables finales.

En este programa no se hizo así, se eligieron al inicio una mezcla de los mismos, sin sistemática, luego se reformularon, pero aun así el resultado fue muy deficitario.

Lo segundo es garantizar que se va a conocer la información que permite medir el indicador, bien porque ya está disponible, bien porque el propio proyecto incluye su obtención: no se hizo así y el resultado fue su inutilidad casi total.

En tercer lugar, cada indicador tiene que tener una fecha ó un intervalo de tiempo al cual se refiere el valor objetivo asignado, que tienen que estar definidos y ser coherentes con la variable a medir y el horizonte temporal en que es lógico alcanzar ese valor: tampoco esta regla se cumplió en el presente caso.

Para terminar, los indicadores de impacto sean de variables instrumentales ó finales, deben ser piezas básicas de la dirección por objetivos de la propia organización; si no es así, no estarán interesados en su obtención y en la posibilidad de su información; para ellos será un coste adicional, no les interesan y con ello el fracaso está casi garantizado; en el presente caso los indicadores elegidos tampoco cumplieron este requisito; para empezar no fueron discutidos con los Estados. El resultado fue el incorrecto seguimiento de los proyectos en base a los objetivos elegidos; fue un coste casi perfectamente inútil

- El diseño de dirección del Programa con el papel asignado a la UCP y a las UCE's fue todo un acierto; quizá con más recursos en la UCP y unas UCE's siempre dependientes de las máximas autoridades en los Estados y con más papel de liderazgo en sus proyectos el modelo hubiese sido de una altísima eficacia.
- El seguimiento del BID creemos que debería haber sido más intenso en el plano técnico: fallaron las herramientas previstas y el resultado fue deficitario; si hubiesen estado bien diseñados los indicadores del grado de avance de los proyectos se deberían haber detectado retrasos importantes y se podría haber incidido más intensamente para tratar de enderezar situaciones de gran deterioro.
- El modelo de intercambios de experiencias, soluciones, etc., que este Programa tan bien ha desarrollado debe ser una lección importante en proyectos similares; incidir en estos aspectos e incluso potenciarlos es una forma eficaz de apoyo a los proyectos descentralizados.

9. Resumen Final.

- 9.1. **Objetivo:** expresar la opinión sobre la importancia del Programa en la modernización de las Administraciones Tributarias y Financieras, más allá de los éxitos particulares alcanzados por cada Proyecto (ó las deficiencias en alcanzar objetivos concretos), y las perspectivas de evolución en el futuro:

9.2. Valoración.

Lo primero a destacar es que la condición básica para la buena marcha de los proyectos, lo ha constituido la estabilidad política y el apoyo y liderazgo de los Gobiernos, que no siempre ha existido; en segundo lugar, el papel clave de la UCP como impulsor especialmente de la colaboración entre los Estados; pero quizá una UCVP más dotada que hubiese podido apoyar más técnicamente, en especial a los Estados más necesitados, ó seguir más de cerca los avances de los proyectos, hubiese podido incidir más en los momentos más críticos de los mismos. Las UCE's tuvieron grados de implicación distintos dependiendo de si fueron más líderes de los proyectos ó más bien unidades de apoyo instrumental para facilitar los recursos necesarios, elaborar informes etc.; cuando dependieron de una alta autoridad su papel fue más clave y cuanto más lejos estuvieron organizacionalmente de esa autoridad más burocrático fue su papel.

Como se ha visto anteriormente hay proyectos por concluir e incluso en los ya concluidos, es todavía pronto para que se hayan manifestado los efectos en los resultados; en gran medida los resultados están por recoger. Pero más allá de los actores de cada proyecto, hay que destacar la oportunidad política del Programa conciente con un nueva orientación de la política económica en Brasil, el acierto en su diseño, y haber conseguido, con el papel clave de la UCP, que todos los Estados hayan tenido proyectos en el área tributaria y la gran mayoría en el área financiera; esto unido al impulso modernizador que ha tenido para las Administraciones de los Estados por los intercambios de experiencias y los contactos técnicos que darán fruto en el futuro, el impulso decidido en tecnologías de información, ó la gran tarea en formación de recursos humanos, son de por si solo factores que conducen a una altísima valoración del Programa.

La incógnita es el futuro: los recurso financiero no están garantizados en muchos Estados y el proceso de modernización para los Estados medianos y pequeños es todavía muy débil para garantizar la continuidad si se producen cambios de orientación política que conduzcan a un desinterés por la continuidad de lo iniciado; para estos Estados seria clave conseguir una cierta continuidad en el apoyo del BID y del Ministerio de Hacienda Federal; una visión a medio y largo plazo hace prever que las aduanas interestatales tenderán a desaparecer y se impondrán nuevas técnicas de control como necesarias para lucha contra la evasión: en ese futuro la colaboración entre Administraciones y el intercambio de información (SINTEGRA) serán fundamentales.

Pero eso solo se conseguirá con Administraciones Tributarias modernas y bien dotadas de recursos materiales, con altas tecnologías de información y buenos recursos humanos; cuanto más parecidas en su desarrollo sean las Administraciones de los distintos Estados más fácil será conseguir esta colaboración e intercambio necesario; por ello se deberá meditar en como se puede seguir manteniendo el impulso modernizador que este Programa ha supuesto.